

Entwicklungsperspektiven der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen

Justen, Detlev

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Justen, D. (2006). *Entwicklungsperspektiven der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen*. (SWP-Studie, S 29). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245207>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Detlev Justen

Entwicklungsperspektiven der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen

S 29
Oktober 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

| | |
|----|---|
| 5 | Problemstellung und Schlussfolgerungen |
| 7 | Humanitäre Rüstungskontrolle von Landminen |
| 7 | Das humanitäre Völkerrecht |
| 7 | Das Landminenproblem |
| 7 | <i>Was sind Landminen?</i> |
| 8 | <i>Umfang des globalen Landminenproblems</i> |
| 9 | Der Begriff »Humanitäre Rüstungskontrolle bei Landminen« |
| 10 | Die Regime der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen |
| 10 | <i>Minenprotokoll</i> |
| 11 | <i>Ottawa-Konvention</i> |
| 14 | Einflussfaktoren bei der Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen |
| 14 | Die Landminenpolitik militärischer Nutzer |
| 14 | <i>Die Landminenpolitik der USA</i> |
| 16 | <i>Die Landminenpolitik Russlands</i> |
| 16 | <i>Die deutsche Landminenpolitik</i> |
| 17 | Die Gegner des Einsatzes von Landminen |
| 18 | Missbrauch von Landminen |
| 19 | Finanzielle Aspekte |
| 21 | Gegenwärtige Initiativen der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen |
| 21 | Initiativen im Zusammenhang mit der Ottawa-Konvention |
| 21 | <i>Nairobi Action Plan 2005–2009</i> |
| 22 | <i>Zagreb Progress Report 2005</i> |
| 22 | <i>Erweiterung des Begriffs »Antipersonenmine«</i> |
| 23 | Initiativen im Zusammenhang mit dem VN-Waffenübereinkommen |
| 23 | <i>30-Nationen-Vorschlag</i> |
| 24 | <i>Empfehlungen der Gruppe von Regierungsexperten</i> |
| 25 | <i>Stand der Verhandlungen</i> |
| 26 | Entwicklungsperspektiven – Möglichkeiten und Grenzen |
| 26 | Ottawa-Konvention |
| 26 | <i>Möglichkeiten</i> |
| 27 | <i>Grenzen</i> |
| 29 | VN-Waffenübereinkommen |
| 29 | <i>Möglichkeiten</i> |
| 30 | <i>Grenzen</i> |
| 30 | Abkürzungen |

Entwicklungsperspektiven der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen

Das Ausmaß des globalen Landminenproblems ist erheblich: Landminen fordern jährlich etwa 15 000 bis 20 000 Opfer. Schätzungen zufolge schwankt die Zahl der weltweit verlegten Landminen zwischen 60 und 120 Millionen in derzeit 78 Ländern und 8 international nicht anerkannten Staaten. Regionen mit einem besonders hohen Grad an »Minenverseuchung« sind Afrika, Asien und Südosteuropa. Dabei übersteigt die Anzahl der geräumten Landminen erst seit kurzem die der neu verlegten. Da viele der betroffenen Länder nicht in der Lage sind, das Problem eigenständig zu bewältigen, ist und bleibt ihre Unterstützung durch andere Staaten oder die Staatengemeinschaft unabdingbar.

Zwei völkerrechtliche Abkommen befassen sich konkret mit den humanitären Auswirkungen von Landminen: das geänderte Protokoll II zum VN-Waffenübereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen, das sogenannte »Minenprotokoll«, und das Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Herstellung, Lagerung und Weitergabe von Antipersonenminen, die »Ottawa-Konvention«. Da beide Abkommen ihren Ursprung in den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts haben und sich mit der Gefährdung durch Landminen auseinandersetzen, werden sie unter dem Oberbegriff »Humanitäre Rüstungskontrolle bei Landminen« zusammengefasst.

Die vorliegende Studie untersucht beide Vertragswerke und folgt dabei der Frage, welche Entwicklungsperspektiven sie gegenwärtig bieten, um weiteres menschliches Leid als Folge der Landminen zu mindern. Sie kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Umsetzung der Ottawa-Konvention verläuft in den Punkten »Vernichtung aller gelagerten Antipersonenminen« und »Einstellung ihrer Produktion« erfolgversprechend. Diese Bereiche sollten gefestigt und ausgebaut werden und im Mittelpunkt der weiteren Förderung stehen. Es sollte geprüft werden, welche Staaten mit ihrem Beitritt zögern, weil sie die Vernichtung ihrer Antipersonenminen nicht allein finanzieren können. Durch eine angemessene Unterstützung dieser Staaten könnte die Universalität der Konvention gefördert werden.

- ▶ Die finanziellen Ausgaben für Aktivitäten, die im Einklang mit den Zielen der Ottawa-Konvention stehen, stagnieren. Die von 1992–2005 weltweit aufgebracht 2,9 Milliarden US-Dollar entsprechen gerade 9,7 Prozent der geschätzten Minimalaufwendungen von 30 Milliarden US-Dollar zur Beseitigung des Landminenproblems.
- ▶ Insbesondere in ärmeren Ländern entwickelt sich die Umsetzung der Vertragsinhalte »Vernichtung von Antipersonenminen in verminnten Gebieten« (binnen Zehnjahresfrist) und »Internationale Kooperation und Hilfe« nicht zufriedenstellend. Angesichts der finanziellen Stagnation und der sich abzeichnenden Probleme bei der Erfüllung der in der Konvention genannten Frist sollte über realisierbare Ziele nachgedacht werden, notfalls auch unter Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlage. Eine Lösung beispielsweise wäre, einstweilen nicht mehr alle verminnten Gebiete zu räumen, sondern nur solche von »besonderer Bedeutung«. Dies wäre bei nahezu gleichem humanitären Nutzen rationaler und kostengünstiger als die bisherige Praxis.
- ▶ Die jährliche Zahl neuer Mitglieder der Ottawa-Konvention geht zurück. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit, dass die ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats Russland und China die Konvention unterzeichnen, gering, im Fall der USA nahezu null. Um neue Vertragsstaaten zu gewinnen, müssen daher die Rahmenbedingungen für Beitritte erleichtert werden. Dazu gehört, dass erstens insbesondere auf Russland und China, die erheblichen Einfluss auf den Beitritt weiterer Staaten besitzen, politisch eingewirkt wird, zweitens die Auflagen der Konvention gelockert und drittens verbesserte finanzielle Unterstützungsleistungen angeboten werden.
- ▶ Die Unterzeichnung und Ratifizierung der Ottawa-Konvention durch alle EU-Staaten erscheint realisierbar und wäre ein bedeutendes Signal der gemeinsamen Unterstützung ihrer Ziele. Hierzu fehlen gegenwärtig noch Polen und Finnland. Daher sollte auf die neue polnische Regierung eingewirkt werden, damit der zwar eingeleitete, aber noch nicht abgeschlossene Ratifizierungsprozess bis spätestens 2007 beendet wird. Gleichzeitig sollten die finnischen Vorbereitungen für die bis 2012 angekündigte Unterzeichnung aufmerksam begleitet werden.
- ▶ Das Minenprotokoll wurde bislang von weniger Staaten ratifiziert als die Ottawa-Konvention. Neue Mitglieder könnten unter jenen 31 Staaten gesucht werden, die weder dem Minenprotokoll noch der Ottawa-Konvention angehören und eine Mitgliedschaft bzw. Kooperation mit der EU oder der NATO anstreben. Dies könnten zum Beispiel Georgien, das sich um eine Mitgliedschaft in der NATO bemüht, oder der NATO-Mittelmeerdialog-Partner Ägypten sein.
- ▶ Das geplante neue Protokoll zum VN-Waffenübereinkommen, das das Verbot oder die Einschränkung des Gebrauchs von Antifahrzeugminen regeln soll, ist eine Chance der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen. Allerdings deutet die Haltung Russlands, Chinas und Pakistans darauf hin, dass man sich zunächst mit einer Kompromisslösung wird bescheiden müssen. Diese Staaten haben wiederholt die militärische Unverzichtbarkeit nicht-detektierbarer und nicht-wirkzeitbegrenzter Antifahrzeugminen betont. Die Befürworter des Protokolls sollten diesen Kompromiss einem Abbruch der Verhandlungen vorziehen, der die Gefahr einer endgültigen Einstellung der Verhandlungen über ein neues Protokoll bergen würde. Außerdem können Regelungen, die heute nicht konsensfähig sind, in einigen Jahren durchaus realisierbar sein.
- ▶ Die Unterstützer des neuen Protokolls sollten die im November 2006 anstehende dritte Überprüfungskonferenz des VN-Waffenübereinkommens für einen Verhandlungserfolg nutzen. Dabei sollten sie sich ruhig des Mittels bedienen, unter Hinweis auf die Möglichkeit eines Scheiterns eine politische Druckkulisse aufzubauen. Denn weder Russland noch China, noch Pakistan wollen als Verhinderer eines Erfolgs oder gar als Verursacher eines Abbruchs der Verhandlungen angesehen werden.
- ▶ Scheitern die Verhandlungen über das neue Protokoll dennoch, sollten dessen Befürworter einen separaten Vertrag über das Verbot oder die Einschränkung des Gebrauchs von Antifahrzeugminen anstreben. Dieser könnte eine ähnliche politische Zugkraft entfalten wie der Ottawa-Prozess. Deutschland sollte dabei eine führende Rolle übernehmen, um seine besondere Stellung in der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen zu behaupten.

Humanitäre Rüstungskontrolle von Landminen

Das humanitäre Völkerrecht

Das humanitäre Völkerrecht, früher auch als »Kriegsrecht« oder »Recht der bewaffneten Konflikte« bezeichnet, ist ein Sonderrecht innerhalb des Völkerrechts für die konkrete Situation bewaffneter Konflikte. Sein Zweck besteht in der Begrenzung des in deren Verlauf verursachten menschlichen Leids und im Schutz der Opfer. Den gegnerischen Parteien werden Beschränkungen bei der Wahl der Methoden und Mittel ihrer Kriegsführung auferlegt. Die Gesamtheit der vertraglich festgeschriebenen oder als Völkergewohnheitsrecht geltenden Bestimmungen findet ihren allgemein anerkannten Ausdruck in den »Grundsätzen des humanitären Völkerrechts«.¹ So stehen auch bei fehlenden oder lückenhaften völkerrechtlichen Bestimmungen »die Bevölkerung und die Kriegführenden unter dem Schutze und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts« (Martens'sche Klausel, 1907).²

Während die Charta der Vereinten Nationen dazu aufruft, Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen und die Anwendung oder Androhung von Gewalt verbietet,³ fragt das humanitäre Völkerrecht nicht nach Gründen oder völkerrechtlichen Legitimationen für bewaffnete Handlungen. Es »bewegt sich auf einer anderen Ebene«.⁴ Es trifft keine Aussagen darüber, wann ein Krieg rechtmäßig geführt werden darf oder staatliche Gewaltmaßnahmen rechtmäßig

sind (jus ad bellum), sondern bezieht sich ausschließlich auf den tatsächlichen Verlauf des bewaffneten Konflikts (jus in bello). Ein Grundprinzip seiner Bestimmungen ist der Ausgleich zweier verschiedener Interessen: zum einen berücksichtigt und gewährleistet es sogar die militärische Notwendigkeit bestimmter bewaffneter Handlungen, zum anderen will es das menschliche Leid mindern und sicherstellen, dass alle Opfer bewaffneter Konflikte Schutz und Beistand genießen. Das humanitäre Völkerrecht vollzieht diesen Interessenausgleich durch ein Humanitätsgebot und die Rechtsgrundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit. Nur das notwendige Maß an Gewalt ist zulässig, um einen Gegner zu bekämpfen. Nach dem Humanitätsgebot darf der Kampf aber nicht zu unverhältnismäßigen Verlusten und Leiden der Zivilbevölkerung oder Schädigungen der zivilen Infrastruktur führen.⁵ Somit findet auch der militärische Einsatz von Landminen eine grundsätzliche Akzeptanz im humanitären Völkerrecht, soweit er dem Humanitätsgebot und den Rechtsgrundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entspricht und nicht gegen die Zivilbevölkerung gerichtet ist.

Das Landminenproblem

Was sind Landminen?

Landminen sind grundsätzlich defensiv ausgerichtete, explosive Kampfmittel, die unter, auf oder nahe dem Erdboden angebracht werden und je nach Bauart überwiegend durch ihr Ziel, sei es ein Fahrzeug oder eine Person, ausgelöst werden. Originär sind Landminen militärische Einsatzmittel, die als taktisch/operative Mittel der Kampfunterstützung weiterhin Verwendung finden. Die militärischen Bezeichnungen »Landmine« und »Mine« sind nahezu bedeutungs-

¹ Vgl. Jean Pictet, *Die Grundsätze des humanitären Völkerrechts*, Genf, 1966. Eine Zusammenfassung der Grundsätze des humanitären Völkerrechts und Beschreibung der Abkommen (Stand: März 2005) findet sich bei: Auswärtiges Amt, *Humanitäres Völkerrecht*, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Voelkerrecht/HumanitaeresVoelkerrecht.html> (eingesehen am 20.10.2006).

² Präambel des »Abkommen[s], betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs« (IV. Haager Abkommen) von 1907, RGBl. 1910, S. 107ff, in Kraft getreten für das Deutsche Reich am 26.1.1910, <www.brandtcomputer.de/Voelkerrecht/Texte/1910_107.html> (eingesehen am 20.10.2006).

³ Davon unberührt bleibt das Recht auf Selbstverteidigung und kollektive Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen.

⁴ Hans-Peter Gasser, »Das humanitäre Völkerrecht«, in: Hans Maug, *Menschlichkeit für alle – Die Weltbewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes*, Bern: Institut Henry Dunant/Paul Haupt, 1991, S. 3.

⁵ Vgl. Christopher Greenwood, »Humanitätsgebot und Militärische Notwendigkeit«, in: Dieter Fleck (Hg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München: Beck, 1994, S. 26–29.

gleich, wobei der Begriff Landmine nur der Abgrenzung zur Seemine dient.⁶

Landminen werden je nach dem, wogegen sie sich richten, in zwei Kategorien unterteilt: Antipersonenminen (APM) und Antifahrzeugminen (AFM).⁷ AFM sind meist voluminöser und schwerer als APM und verfügen über eine vielfach größere Sprengkraft. APM werden nach ihrer Wirkungsweise in 4 Kategorien unterteilt: Sprengminen, Splitterminen, Springminen und Richtminen. Auch die Zündsysteme der Landminen unterscheiden sich: Es gibt Druck-, Zug-, Magnet-, Infrarot-, Erschütterungs-, Entlastungs-, Zeit- und Knickzünder sowie elektrische (ferngesteuerte) und elektromagnetische Zünder. Ihre Verlegung (oder Ausbringung) kann offen (auf dem Erdboden) oder verdeckt (unterhalb dessen) erfolgen. Landminen werden auf kurzen Strecken meist von Hand oder durch ein Fahrzeug verlegt und über weite Entfernungen durch Flugzeuge oder andere Wurfsysteme ausgebracht.⁸

Völkerrechtlich verbindliche Definitionen existieren nur für die Begriffe »Mine« und »Antipersonenmine«. Gemäß Artikel 2(1) des geänderten Protokolls II⁹ des VN-Waffenübereinkommens bedeutet »Mine« »ein unter, auf oder nahe dem Erdboden oder einer anderen Oberfläche angebrachtes Kampfmittel, das dazu bestimmt ist, durch die Gegenwart, Nähe oder Berührung einer Person oder eines Fahrzeugs zur

Explosion gebracht zu werden«. Die Ottawa-Konvention¹⁰ definiert in Artikel 2(1) die »Antipersonenmine« als eine »Mine, die dazu bestimmt ist, durch die Gegenwart, Nähe oder Berührung einer Person zur Explosion gebracht zu werden, und eine oder mehrere Personen kampfunfähig macht, verletzt oder tötet. Minen, die dazu bestimmt sind, durch die Gegenwart, Nähe oder Berührung nicht einer Person, sondern eines Fahrzeugs zur Detonation gebracht zu werden, und die mit Aufhebesperren ausgestattet sind, werden wegen dieser Ausstattung nicht als Antipersonenminen betrachtet.«

Umfang des globalen Landminenproblems

Das Ausmaß des Landminenproblems ist auch heute noch erheblich: Nach Schätzungen der Internationalen Kampagne für das Verbot von Landminen (International Campaign to Ban Landmines, ICBL) fordern Landminen durch Tod oder Verstümmelung jährlich etwa 15 000 bis 20 000 Opfer. Sowohl die Zahl der Opfer im Jahr 2005 als auch die Gesamtzahl der zu versorgenden Minenopfer sind gestiegen. Die Menge der weltweit verlegten Landminen ist nicht genau bekannt. Die Kalkulationen schwanken zwischen 60 und 120 Millionen in derzeit 78 Ländern und 8 international nicht anerkannten Staaten.¹¹ Da viele von diesen das Problem nicht eigenständig beseitigen können, sind sie auf die intensive und dauerhafte Unterstützung durch andere Staaten oder die Staatengemeinschaft angewiesen und werden es auch künftig sein. Regionen mit einem besonders hohen Grad an »Minenverseuchung« sind Afrika, Asien und Südosteuropa. Die Anzahl der weltweit gelagerten Landminen wird auf mehr als 160 Millionen APM und circa 100 Millionen AFM geschätzt. 2005 sind in mindestens 10 Ländern APM verlegt worden (2004: 13; 2003: 16). Auch diese Zahlen sind gegenüber dem letzten Jahrzehnt rückläufig. Nach Angaben der ICBL übersteigt

6 Obwohl »Streumunition« und »Explosive Remnants of War« hinsichtlich ihrer Auslösbarkeit, ihrer Wirkung und ihres Gefährdungspotentials den Landminen vergleichbar sind, sind sie nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Diese beschränkt sich auf die völkerrechtlich definierten Landminen und die relevanten Regime der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen. Außerdem werden Landminen auch nicht als Teil der Kategorie »Kleinwaffen« (Small Arms and Light Weapons) betrachtet, sondern als eigenständige Waffenkategorie.

7 Bei Minen, die keine Antipersonenminen sind (also vornehmlich AFM), setzt sich zunehmend die Bezeichnung »Mines Other than Anti-Personel Mines« (MOTAPM) durch. Eine ältere Bezeichnung für AFM ist »Panzerabwehrmine«.

8 Vgl. Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD), *A Guide to Mine Action*, Genf (2. Aufl.), Januar 2004, S. 7–17; vgl. auch den Eintrag beim Online-Lexikon Wikipedia, <<http://de.wikipedia.org/wiki/Landmine>> (eingesehen am 29.11.2005).

9 Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen (»Minenprotokoll«) in der am 3. Mai 1996 geänderten Fassung (Protokoll II in der am 3. Mai 1996 geänderten Fassung) zu dem Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (VN-Waffenübereinkommen) (BGBl. 1997, Teil II, S. 806–819).

10 Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung (»Ottawa-Konvention«) vom 18. September 1997, in Kraft getreten am 1.3.1999 (BGBl. 1998, Teil II, S. 778–794).

11 International Campaign to Ban Landmines (ICBL): 60–100 Mio; U.S. State Department/Deutsches Rotes Kreuz: 100–120 Mio.

aber erst seit kurzem die Anzahl der geräumten Landminen die der neu verlegten.¹²

Das globale Landminenproblem hat ökonomische und soziale Folgen. Ökonomische Folgen machen sich zum Beispiel in der Unbrauchbarkeit der Infrastruktur (verminten Straßen, Wege, Wasserstellen etc) und in Versorgungsschwierigkeiten bemerkbar. Die davon ausgehenden Behinderungen können bis zum Erliegen der Landwirtschaft führen, die in den betroffenen Regionen meist ein (oder der) Hauptwirtschaftszweig ist. Dazu kommen hohe Kosten für die Versorgung, Rehabilitation und Unterstützung der Opfer und die Instandsetzung von Straßen, Anlagen oder Häusern. Auch VN-Missionen, humanitäre Hilfsorganisationen und andere karitative Projekte werden gefährdet. Die sozialen Folgen sind mit dem Tod oder der Verstümmelung der Menschen verbunden, mit der Minderung oder dem Wegfall der Erwerbsfähigkeit. Verletzung, Hunger und daraus resultierende Gewalt- und Konfliktpotentiale sind meist die Konsequenz. Viele Bewohner der minenverseuchten Gebiete verlassen ihre Heimat und kehren nicht zurück, solange die Landminenengefahr besteht. Sie wandern in erster Linie in Städte ab und vergrößern damit die ohnehin problembelasteten Ballungszentren.¹³

Landminen werden heute weniger in zwischenstaatlichen Kriegen, sondern überwiegend in Bürgerkriegen und innerstaatlichen ethnischen Konflikten als »strategisch-offensive Waffen gegen verfeindete ethnische Gruppen oder Flüchtlingsströme, also vorwiegend gegen die Zivilbevölkerung, eingesetzt«.¹⁴ Bei den Kräften, die sie benutzen, handelt es sich oft um Non State Armed Groups (NSAG), die sich nicht an die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts halten. Die von ihnen eingesetzten Landminen sind überwiegend solche der ersten Generation ohne Wirkzeitbegrenzung.¹⁵ Sie können Jahrzehnte lang funktionsfähig bleiben und bedrohen den Wiederaufbau und die Entwicklung der betroffenen Gebiete nachhaltig.

Dagegen geht von wirkzeitbegrenzten Landminen der zweiten Generation keine dauerhafte Gefährdung aus, da sie nur zeitlich begrenzt aktiviert bleiben.¹⁶

Der Begriff »Humanitäre Rüstungskontrolle bei Landminen«

»Humanitäre Rüstungskontrolle bei Landminen« ist ein noch junger und nur vereinzelt verwendeter Begriff. Er bezeichnet die Gesamtheit der Abrüstungs- und rüstungskontrollpolitischen Verträge und Maßnahmen, die sich mit der Gefährdung durch Landminen auseinandersetzen und an den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts ausgerichtet sind. Der das Wohl und den Schutz der Menschen betonende Zusatz »humanitär« unterstreicht die Verpflichtung, bei der Verwendung von Landminen das humanitäre Völkerrecht einzuhalten.

Der Begriff tauchte erstmals in einer Empfehlung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestags vom 12. Juni 2002 auf.¹⁷ Das Ziel, »die humanitäre Rüstungskontrolle bei Landminen« weiterzuentwickeln, wurde auch in die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16. Oktober 2002 aufgenommen.¹⁸ In dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 findet er allerdings keine Erwähnung, obwohl dort die Unterstützung von Abrüstungsbemühungen und des Ausbaus der vertraglich ab-

¹⁶ Landminen der 2. Generation sind meist modernere Minen mit Wirkzeitbegrenzung. Diese reicht konstruktions- und einstellungsabhängig von einzelnen Stunden bis zu mehreren Tagen oder Wochen.

¹⁷ Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, *Für eine Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle bei Landminen*. Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Petra Ernstberger, Uta Zapf, Rainer Arnold, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Angelika Beer, Rita Grießhaber, Dr. Helmut Lippelt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 14/9438, 12.6.2002.

¹⁸ In ihr erklären die Koalitionspartner: »Darüber hinaus will die Bundesregierung die humanitäre Rüstungskontrolle bei Landminen mit dem Ziel der weltweiten Ächtung aller Landminen, die die zivile Bevölkerung gefährden, weiterentwickeln und Initiativen zur Stärkung der humanitären Minenräumung ergreifen«, Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen (Koalitionsvereinbarung 2002), *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie*, Berlin, 16.10.2002, S. 77.

¹² Vgl. ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2006: Toward a Mine-Free World, Major Findings*, <<http://www.icbl.org/lm/2006/findings.html>> (eingesehen am 20.9.2006); Siehe auch: Auswärtiges Amt, *Der Minengipfel von Nairobi. Fünf Jahre weltweite Ächtung von Antipersonenminen*, 2004 (Informationsblatt).

¹³ Zu den sozio-ökonomischen Folgen vgl: Simone Wisotzki/Harald Müller, *Geißel der Zivilgesellschaft. Die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung*, Frankfurt: HSFK, Oktober 1997 (HFSK-Report 8/1997), S. 6–8.

¹⁴ Ebd., S. 3.

¹⁵ Eine Wirkzeitbegrenzung wird konstruktionsbedingt durch Selbsterstörungs-, Selbstneutralisations- oder Selbstdeaktivierungsmechanismen erreicht.

gesicherten Rüstungskontrolle als zentrale Anliegen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik aufgeführt werden.¹⁹

Die Regime der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen

Die internationale Gemeinschaft hat in den vergangenen 25 Jahren zwei völkerrechtliche Abkommen geschaffen, die sich konkret mit Landminen und deren Auswirkungen befassen:

- ▶ Das VN-Waffenübereinkommen²⁰ von 1980 mit seinem Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen, das sogenannte »Minenprotokoll«²¹ (geändert am 3. Mai 1996), und
- ▶ das Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Herstellung, Lagerung und Weitergabe von Antipersonenminen von 1997, die sogenannte »Ottawa-Konvention«.²²

Beide Übereinkommen haben ihren Ursprung in den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts, insbesondere in den Bestimmungen der Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsgesunden vom 12. August 1949 sowie in dessen Zusatzprotokollen I und II von 1977, worauf ihre Präambeln auch verweisen. Da beide Abkommen auch Ursprünge im Abrüstungsrecht besitzen,²³ sind sie »sowohl kriegsvölkerrechtlicher und auch abrüstungstechnischer Natur und verbinden beide Rechtsgebiete zu einem sich weiter entwickelnden Friedenssicherungsrecht«.²⁴ Hinsichtlich ihrer Zielsetzung, ihrer Inhalte, des Zeitpunkts ihrer Entstehung sowie der Anzahl und Zusammensetzung

ihrer Mitgliedstaaten unterscheiden sich die beiden Konventionen indes zum Teil deutlich.

Minenprotokoll

Das VN-Waffenübereinkommen vom 10. Oktober 1980 ist das erste Zeugnis für das internationale Bemühen, die Bedrohung durch Landminen auch für die Zivilbevölkerung zu reduzieren. Es verbietet oder beschränkt den Einsatz bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leid verursachen oder unterschiedslos wirken. Im September 2006 hatten 100 Staaten das VN-Waffenübereinkommen ratifiziert (52% der Mitgliedstaaten der VN).²⁵ Es umfasst ein Rahmenabkommen und fünf Protokolle.²⁶ Das für den Einsatz von Landminen relevante Protokoll II (Minenprotokoll) in seiner am 3. Mai 1996 geänderten Fassung reglementiert den Einsatz von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen in internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten und geht dabei in seinem Umfang deutlich über das ursprüngliche Minenprotokoll hinaus.²⁷ Im September 2006 hatten es 85 Staaten ratifiziert (45% der Mitgliedstaaten der VN).²⁸

Die wichtigsten Bestimmungen: Artikel 3 beinhaltet zunächst allgemeine Beschränkungen für den Einsatz von Landminen. Er verbietet ihren unterschiedslosen oder gegen die Zivilbevölkerung gerichteten Gebrauch und verpflichtet die Parteien zu Vorsichtsmaßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung (z.B. durch Warnung, Einzäunung, Überwachung). Verlegte Minen sind nach Beendigung der Kampfhandlungen zu räumen. Artikel 4 enthält ein vollständiges Verbot nicht aufspürbarer APM. Artikel 5 untersagt (mit

¹⁹ CDU, CSU und SPD (Koalitionsvertrag), *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005, S. 131, 137.

²⁰ *Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leid verursachen oder unterschiedslos wirken können (VN-Waffenübereinkommen) vom 10. Oktober 1980*, in Kraft getreten am 2. Dezember 1983, Text und Status: <<http://disarmament.un.org:8080/TreatyStatus.nsf>> (eingesehen am 6.9.2005); Deutsche Ratifizierung: BGBl. 1992, Teil II, S. 958–976.

²¹ Wie Fn. 9.

²² Wie Fn.10.

²³ Entsprechende Formulierungen finden sich in den Präambeln beider Verträge.

²⁴ Marco Kalbusch, »Das Verbot von Landminen – Abrüstung durch Friedenssicherungsrecht«, in: *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden*, 21 (2003) 3–4, S. 149.

²⁵ <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>> (eingesehen am 20.9.2006).

²⁶ Die fünf Protokolle sind: Protokoll I über nicht entdeckbare Splitter, Protokoll II über Minen, Sprengfallen und andere Vorrichtungen (geändert am 3. Mai 1996), Protokoll III über Brandwaffen, Protokoll IV über blindmachende Laserwaffen, Protokoll V über explosive Kampfmittelrückstände (am 28. November 2003 beschlossen, aber noch nicht in Kraft getreten).

²⁷ Im weiteren Verlauf der Arbeit werden nur die Bestimmungen des aktuelleren, am 3. Mai 1996 geänderten Protokolls II über das Verbot und die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen betrachtet. Der Begriff »Minenprotokoll« bezieht sich ausschließlich auf das am 3. Mai 1996 geänderte Protokoll II.

²⁸ <<http://disarmament2.un.org/TreatyStatus.nsf>> (eingesehen am 20.9.2006).

wenigen Ausnahmen) den Einsatz nicht-wirkzeitbegrenzter APM. Für Landminen, die keine APM sind (Mines other than Anti-Personnel Mines, MOTAPM) gelten die gleichen Bestimmungen, jedoch nur, soweit »praktisch möglich« (Artikel 6). Ein Technischer Anhang enthält Bestimmungen über die Wirkzeitbegrenzung durch Selbstzerstörung bzw. Selbstdeaktivierung, wobei die Vertragsstaaten allerdings Übergangszeiten von bis zu 9 Jahren in Anspruch nehmen können. In Artikel 8 verhängt das Minenprotokoll Handelsverbote und -beschränkungen für solche Landminen, deren Einsatz es reglementiert oder verbietet. Die Weitergabe von Landminen ist außerdem nur an jene Staaten oder von diesen legitimierte Stellen zulässig, die sich an das Minenprotokoll gebunden fühlen. Gemäß Artikel 9 besteht eine Aufzeichnungspflicht für alle eingesetzten Landminen. Wie dieser Pflicht Genüge getan wird, legt der Technische Anhang fest. Er bestimmt darüber hinaus, dass alle Landminen äußerlich sichtbare Identifikationsmerkmale besitzen müssen. In Artikel 11 verpflichten sich die Vertragsstaaten zu gegenseitiger Hilfe und technischer Zusammenarbeit bei der Erfüllung der Vertragspflichten. In Artikel 13 ist festgelegt, dass über den Stand der Vertragserfüllung jährlich berichtet werden muss.

Mit dem Minenprotokoll wurden erste Erfolge bei der Bekämpfung des Landminenproblems erreicht. Dazu haben vor allem die Bestimmungen des Technischen Anhangs zur Selbstzerstörung bzw. Selbstdeaktivierung von APM, die Vorschrift, dass APM aufspürbar sein müssen, und die Pflicht zur Aufzeichnung aller verlegten Landminen sowie zur Anbringung von Identifikationsmerkmalen beigetragen. Einen ersten Schritt zur Unterbindung der Proliferation von Landminen stellen das Verbot und die Beschränkung des Handels mit Landminen dar, deren Einsatz das Minenprotokoll verbietet oder einschränkt. Dies ist von besonderem Interesse, da alle 5 ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats (und damit die Mehrzahl der großen Minenproduzenten und -bevorrater) das Abkommen ratifiziert haben.

Von manchen kritisiert wird hingegen die unzureichende räumliche Geltung des Minenprotokolls, denn nur 45 Prozent der Mitglieder der VN sind Vertragsstaat. Da bestimmte Staaten unverändert den militärischen Einsatz von APM vorsehen und daher zu keinen weiterreichenden Verboten oder Beschränkungen bereit waren (z.B. die USA, Russland, China), konnte entgegen dem Wunsch anderer Staaten (darunter Deutschlands) kein umfassendes Verbot der APM erreicht werden. Das Ergebnis war daher ein Kompro-

miss unter Vereinbarung bestimmter Verbote und Beschränkungen. Zur Wirkzeitbegrenzung und Aufspürbarkeit von APM, die vor seinem Inkrafttreten hergestellt wurden, sieht das Minenprotokoll wie erwähnt Übergangsfristen von bis zu 9 Jahren vor. Nach Ansicht einiger Staaten und NGOs wird damit der Gefährdung durch »alte« Minen noch nicht in ausreichendem Maße begegnet. Ebenfalls kritisch wird angemerkt, dass AFM (also MOTAPM) bis auf die allgemeinen Bestimmungen des Artikel 3 von den Einsatzverboten und -beschränkungen nahezu nicht erfasst werden. Ein Verifikationsregime fand keine hinreichende Zustimmung, worin manche Staaten und NGOs ebenfalls einen Mangel des Protokolls sehen. Kompromissfähig war »lediglich« die jährliche Berichtspflicht des Artikels 13.

Ottawa-Konvention

Die Idee zu diesem zweiten, vom VN-Waffenübereinkommen unabhängigen völkerrechtlichen Vertrag mit konkretem Bezug zu Landminen entstand aus der Unzufriedenheit von Staaten und NGOs, denen die Verbote und Einschränkungen des Minenprotokolls nicht weit genug reichten.²⁹ Auf Initiative des damaligen kanadischen Außenministers Lloyd Axworthy begann im Oktober 1996 der sogenannte »Ottawa-Prozess«³⁰, an dessen Ende 121 Staaten am 3. Dezember 1997 in der Hauptstadt Kanadas das Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Herstellung, Lagerung und Weitergabe von Antipersonenminen unterzeichneten. Am 1. März 1999 trat das Abkommen in Kraft. Bis September 2006 wurde es von 151 Staaten (79% der Mitglieder der VN) ratifiziert.³¹

Die Kernbestimmung der Ottawa-Konvention ist ein umfassendes, von Ausnahme- und Übergangsvorschriften freies Verbot des Einsatzes, der Lagerung, Herstellung und Weitergabe von APM (Artikel 1). In Artikel 4 verpflichten sich alle Vertragsstaaten, die von ihnen bevorrateten APM innerhalb von vier Jahren nach In-

²⁹ Insbesondere Kanada, Österreich und Deutschland.

³⁰ Benannt nach der Konferenz im Oktober 1996 in Ottawa, in deren Verlauf sich 50 Staaten auf das Ziel eines vollständigen Verbots von APM einigten. Der Ottawa-Prozess fand seinen Abschluss nach einer Reihe von Regierungskonferenzen am 18.9.1997 in Oslo, vgl. Joachim Lang, »Antipersonenminen-Übereinkommen«, in: *Europäische Sicherheit*, 47 (1998) 11, S. 59–61.

³¹ <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>> (eingesehen am 20.9.2006).

krafttreten des Vertrags zu vernichten.³² Gebiete unter Hoheitsgewalt oder Kontrolle der Vertragsstaaten, in denen APM verlegt sind, müssen von diesen markiert, überwacht und gesichert werden. Die dort verlegten APM sind innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags zu vernichten, oder die Vernichtung muss zumindest sichergestellt sein. Diese Frist kann auf Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz um bis zu weitere 10 Jahre verlängert werden (Artikel 5). Gegenseitige Hilfe, zum Beispiel beim Austausch von Ausrüstung und Material, bei der Unterstützung von Minenopfern und bei der Räumung von Minen, sind weitere wichtige Bestandteile des Übereinkommens, das damit weit in den Bereich der humanitären Hilfe hineinreicht (Artikel 6). Neben einem jährlichen, detaillierten Berichtswesen, mit Hilfe dessen Transparenz geschaffen und aufrechterhalten werden soll (Artikel 7), enthält das Übereinkommen ein umfangreiches Verifikationsregime (Artikel 8). Zur Kontrolle und Überwachung der Einhaltung seiner Bestimmungen ermöglicht es unter anderem die Durchführung von Missionen zur Tatsachenermittlung (*fact-finding missions*).

Die Ottawa-Konvention wird von ihren Unterzeichnern und der Mehrheit der NGOs als Erfolg bewertet, da sie (anders als das Minenprotokoll) ein umfassendes Verbot aller APM ohne Ausnahmen fest schreibt.³³ Das robuste Verifikationsregime reicht ebenfalls über die Bestimmungen des Minenprotokolls hinaus. Als weitere Errungenschaft wird der hervorgehobene Stellenwert der Minenräum- und Opferhilfe angesehen.

Die wichtigsten Fortschritte seit Inkrafttreten des Übereinkommens, aber auch die verbleibenden Herausforderungen dokumentiert der *Landmine Monitor Report 2006* der ICBL.³⁴ Zu den Fortschritten zählt der Rückgang der Produktion und des Einsatzes von APM. Alle Mitgliedstaaten, deren Vierjahresfrist zur Vernichtung ihrer Bestände an APM inzwischen abgelaufen ist, haben Vollzug gemeldet. Insgesamt wurden so bislang mehr als 39,5 Millionen APM vernichtet. Für Ziele, die im Einklang mit den Zielen der Ottawa-Kon-

vention stehen, brachte die internationale Gemeinschaft bis heute mehr als 2,9 Milliarden US-Dollar auf. Zu den verbliebenen Herausforderungen gehört, dass die Zahl der Landminenopfer im Jahr 2005 gestiegen ist. Durch NSAG wurden noch immer in 10 Ländern APM eingesetzt. 13 Nichtmitglieder produzieren weiterhin APM. Außerdem endet 2009 bzw. 2010 für 29 Mitgliedstaaten die Zehnjahresfrist zur Räumung der APM in verminten Gebieten. Es kann davon ausgegangen werden, dass 13 davon diese Vorgabe nicht einhalten können. Die für eine Wahrung der Fristen notwendigen technischen und finanziellen Aufwendungen werden mit Sicherheit die Unterstützung durch andere Staaten erfordern.

Die Anzahl der Unterzeichnerstaaten der Ottawa-Konvention übersteigt zwar die des Minenprotokolls, dennoch stellt das beharrliche Fernbleiben besonders wichtiger Staaten ein Problem für den von der Konvention selbst angestrebten Prozess der Universalisierung dar.³⁵ Zu den 40 Nichtvertragsstaaten (21% der VN) zählen die größten Minenproduzenten der Welt: Russland, China, die USA, Indien, Pakistan und Südkorea. Mit circa 157 Millionen Stück bevorraten sie die Mehrzahl aller APM.³⁶ Zugleich bestehen sie darauf, diese gegebenenfalls weiter militärisch zu verwenden.³⁷ Die Nichtmitgliedschaft Russlands, Chinas und der USA ist zudem deshalb besonders prekär für die Konvention, weil von diesen drei Mächten als ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats eine bedeutende politische Signalwirkung auf den Beitritt oder Nicht-Beitritt weiterer Staaten ausgeht.

Kritik am Übereinkommen wird überwiegend von Nicht-Unterzeichnerstaaten, aber auch von NGOs

³² Die Ottawa-Konvention tritt für einen (neuen) Mitgliedstaat am ersten Tag des sechsten Monats in Kraft, nachdem er seine Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde beim VN-Generalsekretär, dem Verwahrer des Vertrags, hinterlegt hat (Artikel 17).

³³ Trotz des Verbots kann jedoch nach Artikel 3 (1) eine bestimmte Anzahl APM für die Entwicklung von Verfahren zur Minensuche, Minenräumung, Minenvernichtung oder für die Ausbildung in diesen Verfahren zurückbehalten werden.

³⁴ ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2006* [wie Fn. 12].

³⁵ Vgl. den Abschlussbericht der 1. Überprüfungskonferenz zum Ottawa-Übereinkommen (First Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, *Final Report*, Part II, Chap. I. »Universalizing the Convention«, vom 9.2.2005),

<www.reviewconference.org> (eingesehen am 21.3.2006). Die Konferenz fand vom 29.11–3.12.2004 in Nairobi statt.

³⁶ ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2006* [wie Fn. 12].

³⁷ Der ehemalige US-Präsident Bill Clinton z.B. äußerte sich im Vorfeld der Unterzeichnungszereemonie der Ottawa-Konvention offensiv zum militärischen Nutzen der Mine: »As Commander-in-Chief, I will not send our soldiers to defend the freedom of our people and the freedom of others without doing everything we can to make them as secure as possible«. The White House, Office of the Press Secretary, »Remarks by the President on Landmines«, September 17, in: *U.S. Information & Texts*, 24.9.1997, S. 30, siehe auch: <www.humanitarian-demining.org/demining/policy/news/landmine.htm> (eingesehen am 15.9.2005).

vorgetragen: Nach Überzeugung der USA ist die Unterscheidung in APM und AFM bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Kriterien »wirkzeitbegrenzt« und »wirkzeitunbegrenzt« unzweckmäßig. Sie finden es widersprüchlich, dass die Konvention einerseits APM mit Wirkzeitbegrenzung verbietet, andererseits aber wirkzeitunbegrenzte AFM gar nicht erst erfasst. Denn während wirkzeitbegrenzte APM sich selbst zerstören bzw. deaktivieren, tragen wirkzeitunbegrenzte AFM nachhaltig zum Landminenproblem bei. Auch NGOs merken kritisch an, dass das Übereinkommen »nur« das Verbot von APM vorsieht, während unkontrolliert und undokumentiert verlegte AFM trotz ihres erwiesenen Schädigungspotentials kein Vertragsgegenstand sind.³⁸ In der Ottawa-Konvention sehen sie zwar einen Fortschritt bei dem Bemühen, menschliches Leid zu mindern, sie halten sie jedoch für unvollständig und nicht weitreichend genug. Viele NGOs bemängeln auch die derzeit geläufige Definition des Begriffs »Antipersonenmine«. Ihre kritische Frage ist, ob AFM, die auch (unbeabsichtigt) durch Personen ausgelöst werden können, nicht als APM im Sinne der Ottawa-Konvention eingestuft werden sollten.³⁹

³⁸ Zu den humanitären Auswirkungen von AFM vgl. Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD), *Humanitarian Impact from Mines other than Anti-Personnel Mines*, Genf, Oktober 2004.

³⁹ Zum Beispiel Actiongroup landmine.de (Aktionsbündnis Landmine.de), *Anti-vehicle Mines*, Discussion Paper, November/Dezember 2004, S. 2, 3, 10; ICRC, *Anti-vehicle Mines with Sensitive Fuses. Positions and Relevant Practice of States Parties on Article 2 of the Ottawa Treaty*, ICRC, 21.6.2004; Human Rights Watch, *Anti-vehicle Mines with Sensitive Fuzes or Antihandling Devices*, 25.2.2002 (Human Rights Watch Backgrounder).

Einflussfaktoren bei der Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen

Die Möglichkeiten und Grenzen der weiteren Ausgestaltung der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen werden von verschiedenen Faktoren beeinflusst, und zwar durch:

- ▶ die Landminenpolitik der militärischen Nutzer von Landminen
- ▶ die Positionen der Gegner des Einsatzes von Landminen
- ▶ Fälle des Missbrauchs von Landminen
- ▶ finanzielle Aspekte

Zunächst hängt das durch rüstungskontrollpolitische Verhandlungen Erreichbare in hohem Maße davon ab, ob oder inwieweit Staaten Landminen als militärisches Einsatzmittel vorsehen und dies auch offen vertreten. Die unterschiedlichen Positionen sind somit Ausgangsbasis und Orientierungsmaßstab für die Verhandlungs- und Abstimmungschancen, zeigen allerdings auch früh die Grenzen des Machbaren auf. Den Befürwortern des Einsatzes von Landminen stehen Gegner gegenüber, die nicht unerheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinung, die Parlamente und die Regierungen ausüben und die Nutzer von Landminen kontrollieren. Sie werden, soviel ist sicher, die Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen auch weiterhin durch Mitarbeit und Kritik begleiten und beeinflussen. Ein weiterer Faktor entsprechender Verhandlungen ist der völkerrechtswidrige Missbrauch von Landminen. Um die humanitären Auswirkungen dieses Missbrauchs zu verringern, ist es von entscheidender Bedeutung, ihn einzudämmen und zu reduzieren. Denn je größer der Missbrauch, desto umfangreicher (und kostenintensiver) werden die Herausforderungen zur Beseitigung des Landminenproblems. Schließlich ist die humanitäre Rüstungskontrolle von Landminen auch an finanzielle Voraussetzungen geknüpft, denn die Beschaffung und Beseitigung von Landminen, der Beitritt von Staaten zu den Regimen und die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen ist mit Kosten verbunden. Die Entwicklungsperspektiven der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen hängen daher auch von der finanziellen Unterstützung durch einzelne Staaten oder die internationale Gemeinschaft ab.

Die Landminenpolitik militärischer Nutzer

Da die Bandbreite der Landminenpolitik aller Staaten für eine umfassende Darstellung zu groß ist, werden im Folgenden die Positionen der USA, Russlands und Deutschlands als Beispiele für unterschiedliche Ansätze dargestellt. Diese drei Staaten scheinen für eine solche Auswahl geeignet, da ihre Landminenpolitik, aber auch ihre sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und Bündniskonstellationen stark voneinander abweichen.⁴⁰ Zugleich besitzt jeder von ihnen nicht unerheblichen Einfluss auf die Landminenpolitik anderer Länder. Anhand ihrer Positionen werden zugleich die Schwierigkeiten deutlich, mit denen sich die Verhandelnden auf dem Weg zu beschlussfähigen Ergebnissen konfrontiert sehen.

Die Landminenpolitik der USA

Obwohl die USA mit der Erklärung des damaligen US-Präsidenten Bill Clinton vom 16. Mai 1996 als erster Staat ein weltweites Übereinkommen zur Beendigung des Einsatzes von APM forderten, sind sie nicht Vertragsstaat der Ottawa-Konvention.⁴¹ Einen Tag vor Abschluss der Verhandlungen in Oslo veröffentlichte das Weiße Haus am 17. September 1997 eine Erklärung zur Landminenpolitik, aus der erkennbar wurde, dass die USA das Abkommen nicht unterzeichnen würden. Die Erklärung stellt fest, dass die Sicherheitslage Koreas so lange den Gebrauch auch von APM erfordere, bis im Jahr 2006 Alternativen für diese Minen verfügbar würden oder das Risiko einer Aggression Nordkoreas nicht mehr vorliege. Des Weiteren bestanden die USA auf dem Einsatz kombinierter, »intelligenter« Mix-Systeme aus AFM und APM, die als Submunition

⁴⁰ Außerdem kann die Landminenpolitik Russlands beispielhaft für ähnliche Positionen Pakistans, Indiens und Chinas stehen. Gleiches gilt für die deutsche Landminenpolitik und die Haltung der Mehrzahl der EU-Staaten.

⁴¹ The White House, Office of the Press Secretary, *Statement by the President*, 16.5.1996.

eine Aufhebesperre⁴² ähnlich einer APM enthalten.⁴³ Weil sich die Befürworter eines umfassenden Verbots von APM zu keinerlei von Washington geforderten Änderungen des Vertragsentwurfs, Ausnahmen oder Übergangszeiträumen bereit erklärten, zogen sich die USA von den Verhandlungen zurück.⁴⁴

Die weitere Landminenpolitik der USA wurde in der nicht veröffentlichten Presidential Decision Directive 64 »Humanitarian Demining« von 1998 festgelegt.⁴⁵ Darin wird die Unterzeichnung der Ottawa-Konvention bis 2006 angekündigt, falls bis dahin geeignete Alternativen zu APM und den Mix-Systemen aus AFM und APM identifiziert und eingeführt worden sind. Die in Aussicht gestellte Unterzeichnung erfolgte allerdings nicht.

Das von den USA bevorzugte Forum für Verhandlungen in Bezug auf Landminen ist das VN-Waffenübereinkommen. Das Minenprotokoll haben sie am 24. Mai 1999 ratifiziert. Weil es nur bestimmte Verbote und Einschränkungen für den Einsatz von APM festlegt, sehen sie ihre Interessen dort wesentlich besser berücksichtigt. Außerdem sind die USA einer der federführenden Staaten bei den Verhandlungen zu einem neuen Protokoll über MOTAPM (AFM) und streben innerhalb des VN-Waffenübereinkommens ein weltweites Export- oder Verkaufsverbot wirkzeitunbegrenzter Landminen an.⁴⁶

42 Aufhebesperre bezeichnet eine Vorrichtung, die eine Mine schützen soll und Teil der Mine, mit ihr verbunden, an ihr befestigt oder unter ihr angebracht ist und bei dem Versuch, sich an der Mine zu schaffen zu machen oder sie anderweitig gezielt zu stören, aktiviert wird (Ottawa-Konvention, Artikel 2 [3]). Sie erschwert die Räumung von Landminen.

43 The White House, Office of the Press Secretary (Fact Sheet), *U.S. Efforts to Address the Problem of Anti-Personnel Landmines*, 17.9.1997.

44 Vgl. »The Ottawa Landmine Treaty. Analysis und Text«, in: *Arms Control Today*, 27 (1997) 6, S. 11–12, und Jim Wurst, »Closing In On a Landmine Ban: The Ottawa Process and U.S. Interests«, in: *Arms Control Today*, 27 (1997) 4, S. 14–18.

45 Presidential Decision Directive 64 (PDD) »Humanitarian Demining« vom Mai 1998, zusammengefasst in: <www.fas.org/irp/offdocs/pdd-64.htm> (eingesehen am 12.12.2005). dort ist folgende Anmerkung zu lesen: »No text or factsheet for this PDD has been released. The substance of the Directive is contained a 15 May 1998 letter from National Security Affairs Adviser Samuel »Sandy« Berger to Senator Patrick Leahy. It is said that this letter is available from Senator Leahy's office, but we currently do not have a copy handy.«

46 Vgl. ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2005: United States of America*, <www.icbl.org/lm/2005/usa.html> (eingesehen am 9.3.2006), und Human Rights Watch, *U.S. Antipersonnel Landmine Policy*, <www.hrw.org/reports/2000/uslm/USALM007-01.htm> (eingesehen am 19.12.2005).

Mit dem Landmine Policy White Paper vom 27. Februar 2004 hat schließlich auch die Bush-Administration ihr Konzept zur Landminenpolitik offen gelegt.⁴⁷ Die USA verpflichten sich darin, den Einsatz von Landminen (AFM und APM) ohne Wirkzeitbegrenzung nach 2010 einzustellen. Ab diesem Zeitpunkt wird sich daher jede US-Landmine nach einer vorbestimmten Zeit (Stunden/Tage) selbst zerstören oder deaktivieren. In der Übergangsphase bis 2010 bedarf jeder Einsatz wirkzeitunbegrenzter Landminen außerhalb Koreas der Genehmigung des US-Präsidenten. Außerdem kündigte Washington an, innerhalb eines Jahres den Gebrauch von Landminen einzustellen, die nicht durch herkömmliche Metalldetektoren auffindbar sind.⁴⁸ Präsident Bush wies eine Steigerung des Budgets für humanitäres Minenräumen und Opferhilfe um 50 Prozent gegenüber dem Haushaltsjahr 2003 an, was einem Volumen von circa 70 Millionen US-Dollar entspricht.⁴⁹ Zudem kündigten die USA für die Zeit nach 2006 die Zerstörung aller wirkzeitunbegrenzten Landminen an, die nicht für die Verteidigung Koreas benötigt werden. Kern der neuen Politik ist die weltweit erstmalige Ankündigung, auf wirkzeitunbegrenzte Landminen – für die USA der Hauptverursacher der nachhaltigen Risiken – generell verzichten zu wollen. Mit diesem Schritt ist auf Seiten der USA sicherlich auch das Interesse verbunden, in der Landminenproblematik international eine Vorreiterrolle einzunehmen. Zugleich lieferten sie Impulse dafür, die traditionelle Kategorisierung der Landminenkategorien in »APM-AFM« zugunsten einer Differenzierung in »wirkzeitbegrenzt-wirkzeitunbegrenzt« zu überdenken. Vor diesem Hintergrund ist nicht damit zu rechnen, dass die USA die Ottawa-Konvention unterzeichnen werden.⁵⁰

47 U.S. Department of State, Bureau of Political-Military Affairs, *Landmine Policy White Paper*, Washington, D.C., 27.2.2004; dass., *New United States Policy on Landmines: Reducing Humanitarian Risk and Saving Lives of United States Soldiers*, 27.2.2004; vgl. auch Lincoln Bloomfield, »America's Promise on Landmines«, in: *The Financial Times*, 27.2.2004, S. 15. <www.state.gov/t/pm/rls/rm/30045.htm> (eingesehen am 20.12.2005).

48 Die Ankündigung wurde im Januar 2005 vollzogen: »USA gegen getarnte Minen«, in: *Die Tageszeitung*, 7.1.2005, S. 10.

49 Tatsächlich betrugen die US-Finanzhilfen gemäß *Landmine Monitor Report 2005* [wie Fn. 46] im Jahr 2004 ca. 109 Mio. US-Dollar.

50 Dies fand seinen sichtbaren Ausdruck in der Abwesenheit der USA von der 1. Überprüfungskonferenz des Ottawa-Übereinkommens. Das seit 1992 bestehende Exportmoratorium für APM verlängerte Washington dennoch bis 2008.

Die Landminenpolitik Russlands

Auch Russland hat die Ottawa-Konvention nicht unterzeichnet. Am 4. Dezember 1997 erklärte der damalige stellvertretende russische Außenminister Igor Ivanow in Ottawa, dass Russland bereit sei, den Text »in einem vernünftigen Zeitraum« zu unterzeichnen. Als Kriterien für dessen Länge nannte er die Lösung der technischen, finanziellen und sonstigen Probleme, die sich aus der Vernichtung der APM und noch fehlenden Alternativen zu APM ergäben.⁵¹ Doch die Gründe für die unterlassene Unterzeichnung sind vielfältiger: Aus russischer Sicht sind APM militärisch unverzichtbar und dienen hauptsächlich der Selbstverteidigung der Streitkräfte, dem Schutz sensibler Infrastruktur⁵² und der Sicherung russischer Grenzen gegen terroristische Gruppen und Drogenschmuggler.⁵³ Russland behauptete sogar, APM zum Schutz nuklearer Anlagen zu benötigen.⁵⁴ Mit einer baldigen Unterzeichnung der Ottawa-Konvention ist daher noch nicht zu rechnen.⁵⁵

Dagegen hat Russland 1982 das VN-Waffenübereinkommen und am 2. März 2005 auch das Minenprotokoll ratifiziert. Mit Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden wurde allerdings von der Möglichkeit der Übergangszeit von 9 Jahren Gebrauch gemacht.⁵⁶ Moskau betrachtet das Minenprotokoll als erheblich besser mit seinen Sicherheitsinteressen vereinbar als

die Ottawa-Konvention. Der ehemalige Botschafter Russlands bei den VN, Sergey Lavrov, bezeichnete die VN-Waffenkonferenz als das für Russland am besten geeignete Forum für Verhandlungen über Landminen. Sie biete eine »sorgfältigere Balance zwischen den Interessen aller Beteiligten« und berücksichtige besser die aktuelle Lage der Staaten, ihr tatsächliches Potential und ihre Sicherheits- und Verteidigungsinteressen. Ein Übereinkommen (gemeint ist die Ottawa-Konvention) ohne Beteiligung der großen Produzenten von APM sei »sinnlos«.⁵⁷

Seit November 2004 wurde die russische Landminenpolitik etwas transparenter. Verteidigungsminister Sergei Ivanov ließ erstmals die Zahl der gelagerten APM veröffentlichen, 26,5 Millionen, von denen 23,5 Millionen bis 2015 vernichtet werden sollen (89%). Außerdem gab er bekannt, dass im Zeitraum 2000–2004 schon 19,5 Millionen APM vernichtet wurden.⁵⁸ Für die Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens scheint Russland Bestimmungen zur Wirkzeitbegrenzung und Selbstzerstörung von AFM nicht mehr völlig abzulehnen. Sicherheitsinteressen (z.B. Grenzschutz) und finanzielle Erwägungen (z.B. Kosten für technische Anpassungen) werden die russische Verhandlungsbereitschaft jedoch einschränken. Neuen Auflagen wird Moskau eher zurückhaltend begegnen und womöglich nur unter Geltendmachung von Ausnahmen und Übergangsfristen zustimmen.

⁵¹ Rede des Ersten stellvertretenden russischen Außenministers, Igor Ivanow, am 4.12.1997 in Ottawa (gekürzt), in: »Dokumente zur Unterzeichnung des Antipersonenminen-Abkommens vom 2. bis 4. Dezember 1997 in Ottawa«, in: *Internationale Politik*, 53 (1998) 3, S. 91–92.

⁵² Zum Beispiel Munitionslager, militärische Stützpunkte, Lagerstätten für ABC-Waffen.

⁵³ Vgl. zu den Gründen: Adam Nishalovskij, »Das unterirdische Gewitter – Das Verbot von Antipersonenminen: Pro und Contra«, in: *Armejskij sbornik*, 11 (2001) 2, S. 8–12, und ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2005: Toward a Mine-Free World, Russian Federation*, <<http://www.icbl.org/lm/2005/russian.html>> (eingesehen am 6.3.2006).

⁵⁴ Sergey Lavrov, »Russian Federations's Perspective«, in: *UN Landmines. Demining News from the UN*, Vol. 2.2, Mai 1997, S. 4–5, zit. in: Wisotzki/Müller, *Geißel der Zivilgesellschaft* [wie Fn. 13], S. 15.

⁵⁵ Dennoch verlängerte Russland 1997 das seit Dezember 1994 bestehende Exportverbot für APM zunächst bis 2002 und fühlt sich nach eigenen Angaben auch weiterhin daran gebunden.

⁵⁶ Sie betrifft den Aufschub der Erfüllung der Bestimmungen über die Selbstzerstörung und Selbstdeaktivierung fernverlegter APM sowie der Bestimmungen zur Detektierbarkeit von APM. Punkt 2.c. und 3.c. des Technischen Anhangs zum Protokoll II in der am 3. Mai 1996 geänderten Fassung [wie Fn. 9].

Die deutsche Landminenpolitik

Im Jahr 1981 unterzeichnete die Bundesrepublik das VN-Waffenübereinkommen. 1995 und 1996 war sie aktiv an der Ausarbeitung des am 3. Mai 1996 geänderten Minenprotokolls beteiligt, das sie am 2. Mai 1997 ratifizierte. Aus deutscher Sicht waren die Modifikationen zwar ein Teilerfolg, sie brachten jedoch nicht die erhofften Ziele. Kritisch angemerkt wurde besonders das Fehlen grundlegender Beschränkungen für AFM, das Scheitern eines Verifikationsregimes und das Nicht-Erreichen eines umfassenden Verbots von

⁵⁷ Zitiert bei Wurst, »Closing In On a Landmine Ban« [wie Fn. 44], S. 16.

⁵⁸ *Landmine Monitor Report 2005: Toward a Mine-Free World, Russian Federation* [wie Fn. 53]; Human Rights Watch. *Use of Antipersonnel Mines Declined in 2005*. <<http://hrw.org/english/docs/2005/11/21/global12070.htm>> (eingesehen am 19.1.2006).

APM.⁵⁹ Denn besonders im Kampf um ein Verbot von APM hatte die Bundesrepublik frühzeitig eine Vorreiterrolle übernommen. Bereits 1994 hatte sie ein nationales Exportmoratorium für APM erlassen und im April 1996 einseitig erklärt, auf diese Waffengattung verzichten zu wollen.⁶⁰ Die APM der Bundeswehr waren bis auf wenige Exemplare, die für die Entwicklung von Minensuchverfahren oder zur Ausbildung in diesen Verfahren gebraucht wurden, noch vor der Unterzeichnungszeremonie der Ottawa-Konvention vernichtet worden. Noch während der Verhandlungen zur Änderung des Minenprotokolls forderte die Bundesrepublik ein weltweites Verbot aller APM. Als sich dies als nicht konsensfähig erwies, unterstützte Deutschland ab Oktober 1996 den »Ottawa-Prozess« und unterzeichnete die Konvention am 3. Dezember 1997.⁶¹ Obwohl die bedeutendsten Minenproduzenten an diesem Abkommen nicht beteiligt sind, wird es als wichtiger völkerrechtlicher Vertrag angesehen, dessen geographische Reichweite kontinuierlich erweitert werden soll.⁶²

Neben der Ottawa-Konvention bleibt jedoch auch das VN-Waffenübereinkommen ein wichtiges Verhandlungsgremium. Wie die USA unterstützt die Bundesrepublik ein neues Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von MOTAPM (AFM). Außerdem startete Deutschland eine Initiative zur Kategorisierung der Zündersysteme von MOTAPM hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit ihrer Auslösung durch Personen.

Mit seiner Resolution »Für eine Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle bei Landminen« vom 12. Juni 2002 stellte der Deutsche Bundestag sieben Forderungen an die Bundesregierung, deren Einfluss auf die Ausgestaltung der deutschen Land-

minenpolitik nicht unerheblich ist. Demnach soll die Bundesregierung auch weiterhin die Universalisierung der Ottawa-Konvention anstreben und auf alle Staaten einwirken, die gegen ihre dort eingegangenen Verpflichtungen verstoßen. Alle Landminen, deren Zündmechanismus von seiner Konstruktion her auch die Auslösung durch Personen zulässt, sollen mit unter den Begriff »Antipersonenmine« subsumiert werden. Die Regierung wird aufgefordert, im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens ein Verbot solcher AFM anzustreben. Des Weiteren wird ein Verbot aller Landminen gefordert, die nicht detektierbar sind oder denen eine Wirkzeitbegrenzung fehlt. AFM, die die Zivilbevölkerung gefährden, sollen schrittweise aus der Bundeswehr entfernt werden.⁶³

Am 7. Juli 2005 gab das BMVg seine Entscheidung über die Anpassung des künftigen Landminenbestands der Streitkräfte bekannt.⁶⁴ Die Anpassung beinhaltet die Reduzierung des Bestands an AFM bis zum Jahr 2015 um 55 Prozent (Luftwaffe: 100%, Heer: 52%). Sie bedeutet auch den vollständigen Verzicht auf AFM ohne Wirkzeitbegrenzung. Ab 2010 sollen rund 90 Prozent aller AFM mit Wirkzeitbegrenzungen von wenigen Stunden bis wenigen Tagen ausgerüstet sein. Die verbleibenden 10 Prozent werden über Wirkzeitbegrenzungen mit längerer Dauer verfügen. Die Wirkzeiten und die Gefährdung von Personen sollen auf ein Minimum begrenzt und somit eine bessere Balance zwischen humanitären Interessen und militärischen Erfordernissen geschaffen werden. Damit erfüllt die Bundeswehr die Forderung der Bundestagsresolution vom 12. Juni 2002, Landminen ohne Wirkzeitbegrenzung zu verbieten bzw. nicht zu verwenden.

Deutschland nimmt eine führende Rolle bei der Bekämpfung des Landminenproblems ein und will diese auch beibehalten. Das deutsche Interesse liegt in der Weiterentwicklung und Stärkung des humanitären Völkerrechts durch eine neue Austarierung der humanitären und militärischen Belange beim Einsatz von Landminen.

Die Gegner des Einsatzes von Landminen

Den militärischen Nutzern von Landminen stehen eine Vielzahl von NGOs und internationalen Institu-

⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zum Protokoll II in der am 3. Mai 1996 geänderten Fassung und zum Protokoll IV von 13. Oktober 1995 zum VN-Waffenübereinkommen*, Drucksache 13/6916 vom 7.2.1997.

⁶⁰ Das Exportmoratorium wurde im Januar 1996 für unbegrenzte Zeit verlängert.

⁶¹ Besonders der damalige Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel unterstützte ein weltweites Verbot von APM, siehe dazu: »Das 7-Punkte-Aktionsprogramm des Bundesministers des Auswärtigen zu Personenminen«, in: *Weltweite Ächtung von Antipersonenminen. Der Vertrag von Ottawa – Eine Herausforderung für die Zukunft*, Bonn: Auswärtiges Amt, Juni 1998.

⁶² Vgl. Deutscher Bundesrat, *Entwurf eines Gesetzes zum Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung*, Begründung zum Vertragstext, Drucksache 34/98 vom 16.1.1998, S. 6–7.

⁶³ Deutscher Bundestag, *Für eine Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle bei Landminen* [wie Fn. 17].

⁶⁴ <www.bmvg.de/redaktionen/bwde/bmvgbase.nsf/CurrentBaseLink/N264WRTF865MMISDE> (eingesehen am 12.1.2006).

tionen gegenüber, die aus humanitären Gründen jeden Landmineneinsatz prinzipiell ablehnen. Diese Organisationen nehmen in Form von Kampagnen und Publikationen Einfluss auf die öffentliche Meinung und die Regierungen. Darüber hinaus liefern sie Sachinformationen und Material für die Diskussion über ein Landminenverbot.⁶⁵

Die Landminengegner stehen nicht abseits der Verhandlungen, sondern sind an ihnen beteiligt. So ist die Ottawa-Konvention aus einer Initiative von Regierungen in Kooperation mit relevanten NGOs hervorgegangen. Auch in die Verhandlungen zum Minenprotokoll waren und sind sie einbezogen. Ihr bedeutendster Zusammenschluss ist die 1992 gegründete »Internationale Kampagne für das Verbot von Landminen« (International Campaign to Ban Landmines, ICBL), ein Netzwerk von inzwischen über 1400 Gruppen (überwiegend NGOs) in mehr als 90 Ländern.⁶⁶ Kernforderungen dieses Aktionsbündnisses sind die internationale Ächtung des Einsatzes, der Produktion, Lagerung und des Transfers von APM, die Universalisierung und Umsetzung der Ottawa-Konvention sowie die Erhöhung der Mittel für humanitäres Minenräumen, Aufklärungsprogramme und die Rehabilitation von Minenopfern. In Anerkennung ihres Engagements erhielt die ICBL und ihre damalige Koordinatorin, Jody Williams, 1997 den Friedensnobelpreis. Die deutsche Sektion ist das »Aktionsbündnis Landmine.de«. Es betreibt Aufklärung über Landminen und die von ihnen ausgehenden Gefahren und hat gegenüber der Politik »5 Forderungen für das Verbot von Landminen« aufgestellt.⁶⁷ Stellvertretend für die übrigen Organisationen soll hier nur das »Internationale Komitee des Roten Kreuzes« (International Committee of the Red Cross, ICRC) genannt werden. Das ICRC setzt sich in Publikationen und in seiner praktischen Arbeit für ein Verbot der Landminen ein, fördert Minenräumaktionen und unterstützt Minenopfer. Als Beitrag zur Verbotsdiskussion gab das Komitee zum Beispiel Untersuchungen über den militärischen Wert

von APM in Auftrag.⁶⁸ Ebenso erscheinen regelmäßig aktuelle Berichte über die Aktivitäten des ICRC, über laufende Verhandlungen und humanitäre Probleme.⁶⁹

Missbrauch von Landminen

Landminen werden aber auch von irregulären Kräften wie Bürgerkriegsparteien, kriminellen Gruppierungen, Guerillabewegungen, Rebellentruppen oder Milizen, sogenannten NSAG,⁷⁰ produziert, gelagert, weitergegeben und verlegt. Diese nichtstaatlichen Gewaltakteure verfolgen nur begrenzt klassische militärische Ziele. Kennzeichnend für sie ist ein oft vorsätzlicher völkerrechtswidriger Einsatz von Landminen auch gegen die Zivilbevölkerung.⁷¹ Die ICBL hat Fakten zur Landminenproblematik durch NSAG für das Jahr 2005 zusammengetragen: Bei 65 dieser Gruppen geht sie davon aus, dass sie APM oder ähnliche Kampfmittel verwenden, (in 45 Fällen ist dies erwiesen). 7 NSAG haben nachweislich AFM eingesetzt, 10 produzieren APM oder ferngezündete Landminen. Allerdings erfolgt das Verlegen in den meisten Fällen eher unregelmäßig und in geringem Umfang. Auch der Handel mit Landminen bewegt sich auf niedrigem Niveau. Bei 47 nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen kann davon ausgegangen werden, dass sie Minen in begrenztem Umfang lagern.⁷² NSAG sind naturgemäß Akteure, deren Vorgehen sich nur vage beeinflussen, eindämmen oder abschrecken lässt. Für Verhandlungen über Landminen waren sie bis vor wenigen Jahren nur schwer zu gewinnen. Hoffnung macht allerdings die Erkenntnis, dass sich offenbar auch Rebellenbewegungen zunehmend den Zielen der Ottawa-Konvention unterwerfen.⁷³ Nach Angaben der ICBL haben

⁶⁸ International Committee of the Red Cross, *Anti-personnel landmines, friend or foe? A study of the military use of and effectiveness of anti-personnel mines*, Geneva, 1996.

⁶⁹ ICRC, *Anti-personnel Landmines and Explosive Remnants of War*, <www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/mines?OpenDocument> (eingesehen am 19.12.2005).

⁷⁰ Zur Definition der Bezeichnung »NSAG« siehe: ICBL, *Non-State Armed Groups and the Mine Ban*, Juni 2005 (Landmine Monitor Fact Sheet), Fn. 1, <www.icbl.org/content/download/20095/387689/file/NSA_Fact_Sheet.06.2005.pdf> (eingesehen am 15.3.2006).

⁷¹ Vgl. Wisotzki/Müller, *Geißel der Zivilgesellschaft* [wie Fn. 13], S. 3–4.

⁷² Wie Fn. 70.

⁷³ Vgl. Wolfgang Petritsch, »Die humanitäre Seite der Abrüstung. Landminenverbot: Bilanz eines österreichischen Vorgesitzes«, in: *Standard*, 28.11.2005; Petritsch war von 2003 bis 2005 Vorsitzender der Ottawa-Konvention.

⁶⁵ Auch einzelne Prominente wie z.B. Schauspieler, Moderatoren und andere Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens engagieren sich in dieser Sache. Hier sei beispielsweise an die 1997 verstorbene Prinzessin Diana erinnert.

⁶⁶ Die 6 Gründungsorganisationen sind Handicap International, Human Rights Watch, Medico International, Mines Advisory Group, Physicians for Human rights und Vietnam Veterans of America Foundation, <www.icbl.org/campaign/history> (eingesehen am 19.1.2006).

⁶⁷ www.landmine.de/de.titel/de.ihrprotest/sms.protest2/index.html (eingesehen am 4.9.2006).

24 NSAG im Jahr 2004 Erklärungen mit Bezug auf das Landminenverbot abgegeben. Bis heute haben mittlerweile 31 NSAG aus 9 Ländern das Geneva Call Deed of Commitment unterzeichnet und damit erklärt, dass sie bei der Verwendung von APM Auflagen einhalten werden, die mit denen der Ottawa-Konvention vergleichbar sind.⁷⁴ Möglicherweise haben sie erkannt, dass die sozialen und ökonomischen Folgen der Minenverseuchung sie selbst betreffen könnten.

Eine weitere Form des Missbrauchs von Landminen ist ihr Einsatz durch die Zivilbevölkerung, zum Beispiel zur Sicherung von Grundstücken, Vieh oder Jagdrevieren. Wenngleich der terroristische Hintergrund in diesen Fällen fehlt, so richten sich auch die aus diesen Intentionen verlegten Minen unterschiedslos gegen Militär- und Zivilpersonen.⁷⁵ Ein weiteres großes Problem mit vergleichbaren Auswirkungen ist der Gebrauch von Minen durch unprofessionelle, mangelhaft ausgebildete und disziplinararme »reguläre« Streitkräfte ärmerer Länder der sogenannten Dritten Welt. Das von ihnen praktizierte, oft unkoordinierte und undokumentierte Verlegen kommt einem Missbrauch sehr nahe und ist mit dem humanitären Völkerrecht nicht vereinbar. Doch auch einzelne reguläre militärische Verbände setzen – insbesondere bei Konflikten von längerer Dauer – Landminen nicht immer völkerrechtskonform ein.⁷⁶

Finanzielle Aspekte

Landminen sind preiswerte Kampfmittel und gelten seit langem als »Waffe des armen Mannes«. Eine APM kostet oftmals nur 10 US-Dollar, zum Teil sogar weniger. Der Preis für eine AFM liegt höher, je nach Bauart

schwankt der Herstellungspreis um die 100 US-Dollar. Im Gegensatz zu diesen Preisen sind die Kosten für die Räumung mit etwa 300 bis 1000 US-Dollar pro Mine erheblich höher.⁷⁷ Experten schätzen die Aufwendungen für die weltweite Räumung aller Landminen auf 30 bis 100 Milliarden US-Dollar.⁷⁸ Dabei sind technologisch fortgeschrittene, maschinelle oder andere nicht-manuelle Räumverfahren grundsätzlich teurer als manuelle. Zwar lassen sich Minen mit diesen mechanischen Hilfsmitteln unter günstigen Bedingungen wesentlich schneller beseitigen, die hohen Kosten begrenzen jedoch die Häufigkeit ihres Einsatzes.⁷⁹

Nicht alle Länder verfügen über die finanziellen Mittel, um zur Verringerung des Landminenproblems effektiv beitragen zu können. Wenn finanzschwache Staaten zu der Überzeugung gelangen, dass der Einsatz von Landminen militärisch notwendig ist, werden sie aus Kosten-Nutzen-Kalkulationen heraus weiterhin überwiegend ältere, billigere Landminentypen beschaffen. Dabei handelt es sich überwiegend um sogenannte »dump mines«, Landminen der 1. Generation ohne Wirkzeitbegrenzung. Modernere, »intelligente« Landminen mit Wirkzeitbegrenzung sind dagegen teurer und finden sich daher eher bei finanzkräftigeren Staaten im Bestand.

Oftmals stellen auch die Kosten für Modernisierung, Umrüstung oder Vernichtung der Landminen eine Überforderung dar. Einige Mitgliedstaaten der Ottawa-Konvention sind finanziell nur schwer oder gar nicht in der Lage, ihrer Verpflichtung zur Vernichtung und Räumung von APM selbst nachzukommen. Andere Länder sind nicht in der Lage, ihre Bestände den Bestimmungen des Minenprotokolls anzupassen. Die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen wird so verzögert. Aus diesem Grund treten manche Staaten einem oder beiden Regimen erst gar nicht bei.

⁷⁴ »Geneva Call« ist eine internationale Nichtregierungsorganisation, die sich die Einhaltung der Normen des humanitären Völkerrechts durch NSAG zum Ziel gesetzt hat. Sie bietet NSAG die Möglichkeit der Unterzeichnung des Übereinkommens »Deed of Commitment for Adherence to a Total Ban on Anti-Personnel Mines and for Cooperation in Mine Action«, womit sie sich Verpflichtungen unterwerfen, die denen der Mitgliedstaaten der Ottawa-Konvention vergleichbar sind, <www.genevacall.org/home.htm> (eingesehen am 21.9.2006).

⁷⁵ Vgl. Holger Mey, »Antipersonenminen als Zukunftsproblem«, in: *Europäische Sicherheit*, 50 (2001) 1, S. 7–10.

⁷⁶ So sollen z.B. russische Truppen nach Aussagen von Zivilisten und Militärs seit 1999 im Tschetschenien-Konflikt Landminen völkerrechtswidrig eingesetzt haben, vgl. ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2005: Toward a Mine-Free World, Russian Federation* [wie Fn. 53]. Als weiteres Beispiel ließe sich die Minenverseuchung Afghanistans durch sowjetische Truppen von 1979–1988 nennen.

⁷⁷ So kostete ein Räumprojekt in Angola, bei dem eine Straße von 37 km Länge in 4 Monaten von Minen befreit wurde, ca. 740 000 US-Dollar, GICHD, *A Guide to Mine Action*, [wie Fn. 8], S. 11.

⁷⁸ 30 Mrd. US-Dollar: Angabe von Ute Böttger/Bernd Biering/Hubert Temmen/Hans-Dieter Pausch, »easyMine« (*Realistic and Systematic Mine Detection Simulation Tool*) Ein Beitrag zur Lösung der Problematik Antipersonenminen, Vortrag an der Universität Rostock, 21.11.2003 <www.ae.e-technik.uni-rostock.de/aktuell/ae_sem/Vortrag_Boettger.pdf> (eingesehen am 8.6.2006); 100 Mrd. US-Dollar: Angabe des Aktionsbündnis Landmine.de. <www.landmine.de/> (eingesehen am 8.6.2006).

⁷⁹ Manuelle Minenräumer räumen an einem Tag etwa 20–50m², mit maschinellen Räumtechniken lässt sich ein Vielfaches dieser Fläche von Minen befreien.

Will man diesen Ländern den Beitritt oder die Erfüllung ihrer vertraglichen Verpflichtungen ermöglichen, so wird anderen Staaten oder der internationalen Gemeinschaft insgesamt nichts anderes übrig bleiben, als sie dauerhaft zu unterstützen.

Dem Landmine Monitor Report 2006 zufolge betrugen die internationalen Aufwendungen zur Beseitigung der Landminen oder ihrer Folgen im Zeitraum 1992–2005 2,9 Milliarden US-Dollar. Allein die Ausgaben im Jahr 2005 beliefen sich auf 376 Millionen US-Dollar. Die vier größten Geber(länder) 2004 waren die USA, die Europäische Kommission, Japan und Norwegen. Auch wenn dieser Betrag auf den ersten Blick hoch erscheint, ist die Summe aller bisherigen Investitionen im Vergleich zu den 30 bis 100 Milliarden US-Dollar, die für eine weltweite Räumung aller Landminen veranschlagt werden, eher bescheiden.

Gegenwärtige Initiativen der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen

Viele Mitgliedstaaten und relevante Nichtregierungsorganisationen engagieren sich sowohl im Rahmen der Ottawa-Konvention als auch des VN-Waffenübereinkommens für eine Umsetzung und Weiterentwicklung dieser Verträge. Auch die Verabschiedung eines neuen völkerrechtlichen Abkommens über Landminen wird angestrebt. Das folgende Kapitel liefert eine Übersicht der diesbezüglich wichtigsten gegenwärtigen Aktivitäten.

Initiativen im Zusammenhang mit der Ottawa-Konvention

Nairobi Action Plan 2005–2009

Der Nairobi Action Plan (NAP) ist ein Ergebnis des »Nairobi Summit on a Mine-Free World«, der 1. Überprüfungskonferenz der Ottawa-Konvention vom 29. November bis 3. Dezember 2004.⁸⁰ Mit ihm bekräftigen die Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit, die Konvention zu universalisieren und die verbliebenen Herausforderungen bis zur 2. Überprüfungskonferenz 2009 zu überwinden.⁸¹ Der NAP vollzieht eine aktuelle Bestandsaufnahme und führt, geordnet nach fünf Hauptzielen, 70 Aktionspunkte (Actions) auf. Die Hauptziele sind:

1. Universalisierung der Ottawa-Konvention
2. Zerstörung gelagerter APM
3. Räumung von APM in verminten Gebieten,
4. Opferhilfe sowie
5. Erfüllung anderer elementarer Aufgaben zum Erreichen der Ziele der Ottawa-Konvention.

In puncto Universalisierung (Action 1–8) verpflichten sich die Vertragsstaaten, Nicht-Mitglieder zum baldigen Beitritt aufzufordern. Dabei stehen besonders solche Staaten im Mittelpunkt, die APM einsetzen,

herstellen oder in großen Mengen lagern. Außerdem wollen die Unterzeichnerstaaten die Beachtung der Ottawa-Normen auch durch NSAG fördern. Mit den Aktionspunkten 9–16 (Zerstörung gelagerter APM) verpflichten sich jene 16 Staaten (Stand: November 2004), die weiterhin APM lagern, ihre Bestände zu melden und deren Vernichtung vor Ende der Vierjahresfrist abzuschließen. Die Räumung von APM in verminten Gebieten (Action 17–28) wird als bedeutendste Herausforderung angesehen. Die 49 Mitgliedstaaten mit verminten Gebieten unter ihrer Hoheitsgewalt oder Kontrolle (Stand: November 2004) erklären, die dort verlegten Minen bis 2009 schnellstmöglich und effektiv zu räumen. Anträge auf Fristverlängerung über das Jahr 2009 hinaus sollen nur in möglichst geringem Umfang erfolgen. In den Punkten 29–39 ist niedergelegt, dass alle Mitgliedstaaten die Rehabilitation und Reintegration der Minenopfer bis 2009 verbessern wollen. Die 23 Mitgliedstaaten mit Minenopfern (Stand: November 2004) verpflichten sich zusätzlich, deren medizinische und psychologische Versorgung zu optimieren. Die Kapazitäten zur Rehabilitation sollen vergrößert und die soziale und wirtschaftliche Reintegration forciert werden. In dem Abschnitt »andere elementare Aufgaben« (Action 40–70) ist unter anderem festgehalten, dass die Vertragspartner auf jene fünf Mitglieder einwirken wollen, die ihrer Berichtspflicht nach Artikel 7 nicht nachgekommen sind, und im Falle ernsthafter Bedenken klärende Maßnahmen einleiten werden. Auch Nichtvertragsstaaten sollen ermutigt werden, freiwillige Berichte nach Artikel 7 abzuliefern. Die Mitgliedstaaten kommen ferner überein, auf die in Gebieten unter ihrer Hoheitsgewalt oder Kontrolle operierenden NSAG Druck auszuüben, um sie zur Einhaltung der Bestimmungen der Konvention zu bewegen. Des Weiteren verpflichten sich die Mitgliedstaaten zur Inanspruchnahme und Förderung jener Organisationen, Ausschüsse und Einrichtungen, die die Ottawa-Konvention unterstützen, wie zum Beispiel das Geneva International Centre for Humanitarian Demining⁸²,

⁸⁰ An der Konferenz nahmen 135 Staaten teil, darunter 109 Vertragsstaaten. Die USA und Russland waren nicht vertreten.

⁸¹ First Review Conference..., *Final Report* [wie Fn. 35], Part III, <www.reviewconference.org/459.0.html> (eingesehen am 29.3.2006); die genaue Bezeichnung des Nairobi Action Plan lautet: »Ending the suffering caused by anti-personnel mines: Nairobi Action Plan 2005–2009«.

⁸² Das Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD) ist eine unparteiische, unabhängige, von 18 Regierungen getragene Stiftung mit Sitz in Genf. Es unter-

das Coordinating Committee⁸³ oder die Implementation Support Unit⁸⁴.

Der NAP dokumentiert das Bestreben der Mitgliedstaaten, in den nächsten 5 Jahren das in ihrem Rahmen Mögliche zum Erreichen der Ziele der Ottawa-Konvention zu tun. Er deckt damit allerdings nur den Zeitraum bis zur 2. Überprüfungskonferenz 2009 ab. Die Aktionspunkte enthalten auch keine Initiativen, die die Inhalte der Ottawa-Konvention weiterentwickeln würden. Damit ist der NAP fest an den gegenwärtigen Vertragstext gebunden und auf die Umsetzung und Erfüllung der dort bereits festgelegten Pflichten begrenzt.

Zagreb Progress Report 2005

Der Zagreb Progress Report (ZPR)⁸⁵ wurde am 2. Dezember 2005 zum Abschluss des 6. Vertragsstaaten-treffens verabschiedet und kann sozusagen als Zwischenbericht gelten für die vom NAP bis 2009 festgelegten Arbeitsziele. Er erfasst die Fortschritte seit der 1. Überprüfungskonferenz 2004 und legt, angelehnt an die fünf Hauptziele des NAP, Prioritäten für den Zeitraum bis zum 7. Vertragsstaaten-treffen im November 2006 fest.

Als wesentliche, im zurückliegenden Jahr erreichte Ergebnisse führt der ZPR auf, dass 4 weitere Staaten ihre Ratifizierung abgeschlossen haben oder der Ottawa-Konvention beigetreten sind. Fünf Staaten meldeten die Vernichtung ihrer Bestände an APM. Da zwei der jüngst beigetretenen Staaten über gelagerte APM verfügen, obliege nunmehr noch 13 Mitgliedstaaten die Beseitigung ihrer Vorräte (im November

stützt die weltweiten Anstrengungen zur Lösung des Minen- und Blindgängerproblems. Das GICHD betreibt eigene Forschungsprogramme und unterstützt die Umsetzung der Ottawa-Konvention, <www.gichd.ch/4.0.html> (eingesehen am 29.3.2006).

83 Das Coordinating Committee bereitet unter anderem die Treffen der Ottawa-Vertragsstaaten vor.

84 Die Implementation Support Unit ist eine auf Beschluss der Ottawa-Vertragsstaaten eingerichtete Stelle innerhalb des GICHD (siehe Fn. 82). Sie dient der Umsetzung der Ottawa-Konvention, <www.gichd.ch/219.0.html> (eingesehen am 29.3.2006).

85 Meeting of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, *Final Report*, Part II: »Achieving the aims of the Nairobi Action Plan: The Zagreb Progress Report«, 5.4.2006, <www.gichd.ch/fileadmin/pdf/mbc/MSP/6MSP/final_report/6MSP_Final_Report_5April06_e.pdf> (eingesehen am 22.5.2006).

2004 waren es noch 16). Bei der Verpflichtung zur fristgerechten Räumung von APM in verminten Gebieten liegen die Zahlen höher: Nachdem drei Staaten den Abschluss gemeldet haben, verbleiben noch 46 Vertragsstaaten, die ihrer Räumpflicht noch nicht nachgekommen sind. Da es in einem der vier neuen Mitgliedstaaten Minenopfer gibt, erhöhte sich die Zahl der entsprechenden Staaten um eins auf 24.

Der ZPR zählt auch noch einmal die Maßnahmen und Prioritäten auf, die im NAP genannt waren und bis zum 7. Vertragsstaaten-treffen 2006 gelten sollen. Er ist damit zwar bedeutsam für die praktische Umsetzung der Ottawa-Konvention, es gehen von ihm aber keine Impulse für deren inhaltliche Änderung oder Weiterentwicklung aus.

Erweiterung des Begriffs »Antipersonenmine«

Während die im Minenprotokoll und in der Ottawa-Konvention enthaltene Definition von »Antipersonenmine« daran ausgerichtet ist, dass sich diese Kampfmittel in erster Linie gegen »Personen« wenden, und damit »zielorientiert« ist, konzentriert sich die aktuelle Diskussion eher auf die konkreten Auswirkungen der verschiedenen Minen (»wirkungsorientiert«). Ein erweiterter Begriff von »Antipersonenmine« soll so auch AFM erfassen, die durch Personen ausgelöst werden können. Die Frage der ursprünglichen Zielbestimmung der Landmine würde damit eher nachrangig.

An der Diskussion beteiligen sich NGOs, aber auch nationale und internationale Parlamente. So legte 2004 das Europäische Parlament (EP) »allen EU-Mitgliedstaaten und Vertragsparteien des Übereinkommens von Ottawa nahe, darauf zu beharren, dass jede Mine, die durch die Gegenwart, Nähe oder Berührung einer Person detonieren kann, eine durch das Übereinkommen verbotene Anti-Personenmine ist.« Des Weiteren verwies das EP darauf, dass nach seiner Ansicht besonders sensible Zündvorrichtungen von AFM für die Vertragsstaaten verboten sind.⁸⁶ 2005 schwächte das EP seine Entschließung von 2004 ab, indem es nun von einer »unbeabsichtigten« Auslösung spricht: Es forderte die Mitgliedstaaten auf, »sich für eine möglichst umfassende Interpretation des Begriffs »Anti-

86 Europäisches Parlament, »Entschließung des Europäischen Parlaments zu Streumunition« (P6_TA-PROV(2004)0048 Streumunition, angenommen am 28. Oktober 2004), in: *Amtsblatt der Europäischen Union, Mitteilungen und Bekanntgaben*, C 174 E/188, 14.7.2005.

personenmine« einzusetzen, um alle Landminen einzuschließen, die unbeabsichtigt durch eine Person ausgelöst werden können, unabhängig von der technischen Kategorie«⁸⁷. In einem Brief an Bundeskanzler Schröder vom 25. November 2004 zitierte das Aktionsbündnis Landmine.de ein Statement des ICRC vom Juni 2003 und mahnte, »dass jede Mine, die durch Gegenwart, Annäherung oder Kontakt einer Person zur Auslösung gebracht werden kann, eine Antipersonenmine ist und als durch die Ottawa-Konvention verboten gelten muss«.⁸⁸ Zuvor schon hatte der Deutsche Bundestag in Kapitel II. 3. seines Beschlusses »Für eine Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle bei Landminen« konstatiert, »dass alle Minen, deren Zündmechanismus von seiner Konstruktion her auch die Auslösung von Personen einbezieht, als Antipersonenminen anzusehen sind und durch die Vorschriften des Ottawa-Übereinkommens erfasst werden«⁸⁹.

Eine Erweiterung des Begriffs »Antipersonenmine« trifft allerdings auch auf Skepsis und Ablehnung. Die wesentlichen Gründe dafür sind

- dass AFM von manchen Staaten uneingeschränkt als militärisch notwendig angesehen werden,
- dass die Universalisierung der Ottawa-Konvention durch eine Ausweitung des Begriffs APM erschwert werden könnte, und
- dass die »neuen« APM zusätzliche Kosten verursachen dürften.

Eine erweiterte Definition lehnen insbesondere jene Staaten ab, die weiterhin auf der militärischen Notwendigkeit der durch eine neue Auslegung erfassten AFM bestehen.⁹⁰ Eine Begriffserweiterung könnte ihre Neigung, der Konvention beizutreten, entscheidend senken und somit hemmenden Einfluss auf die Universalisierung haben. Auch zusätzliche Kosten durch die Räumung oder Vernichtung der »neuen« APM wären wahrscheinlich. Staaten, die ihren Beitritt wegen geringer finanzieller Ressourcen von der Finanzierbarkeit der vertraglichen Verpflichtungen abhängig machen, würden diesem Mehraufwand skeptisch gegenüberstehen. Auch bei den bisherigen Mitgliedern der Konvention würde die Begriffs-

erweiterung zu höheren Kosten führen, denn neben gestiegenen Ausgaben für die Vernichtung und Räumung ihrer eigenen APM müssten sie vermutlich auch die ärmeren (Mitglied)Staaten stärker unterstützen.

In der Diskussion um ein umfassenderes Verständnis des Begriffs »Antipersonenmine« spiegelt sich damit das gesamte Spektrum der Positionen in der Landminenpolitik wider. Nicht-Vertragsstaaten stehen einer Erweiterung eher ablehnend gegenüber. Einige Mitgliedstaaten wollen den vertraglichen Status quo unverändert beibehalten, während andere freiwillig nicht mehr über AFM verfügen, die auch durch Personen unbeabsichtigt ausgelöst werden können.⁹¹ Insbesondere die Beiträge der Minengegner sowie die Resonanz der Auswirkungen von AFM in der Öffentlichkeit werden die Debatte vorerst nicht abklingen lassen.⁹²

Initiativen im Zusammenhang mit dem VN-Waffenübereinkommen

Die Erkenntnis, dass die Folgewirkungen von AFM (MOTAPM) für den Wiederaufbau und die Entwicklung der betroffenen Regionen ebenfalls gravierend sind, führte 2001 zu neuen Verhandlungsinitiativen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens. Daraus resultierten

- der »30-Nationen-Vorschlag« und darauf aufbauende
- Empfehlungen der Gruppe von Regierungsexperten zum VN-Waffenübereinkommen (Arbeitsgruppe MOTAPM).

30-Nationen-Vorschlag

Der 30-Nationen-Vorschlag⁹³ ist die Grundlage für ein neues Protokoll zum VN-Waffenübereinkommen be-

⁸⁷ Europäisches Parlament, »Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer Welt ohne Minen«, Punkt 8., P6_TA-PROV(2005)0298, 8.7.2005.

⁸⁸ Abgedruckt in: *Frankfurter Rundschau*, 25.11.2004.

⁸⁹ Deutscher Bundestag, *Für eine Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle bei Landminen* [wie Fn. 17], Kap. II. 3.

⁹⁰ Zum Beispiel die USA, Russland, China, aber auch andere Nichtvertragsstaaten.

⁹¹ Zum Beispiel Norwegen und Deutschland.

⁹² Vgl. GICHD, *Humanitarian Impact from Mines other than Anti-Personnel Mines* [wie Fn. 38].

⁹³ Group of Governmental Experts of the States Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which May be Deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects, *Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use and Transfer of Mines Other Than Anti-Personnel Mines*, CCW/GGE/VI/WG.2/WP.9, 20.11.2003, <www.ccw-treaty.com/usdanishproposal.html>. Der 30-Nationen-Vorschlag wurde erstmalig 2001 von den USA und Dänemark in die Verhandlungen eingebracht. Inzwischen unterstützen ihn 31 Staaten: Albanien, Australien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland,

treffend MOTAPM. Seine Grundprinzipien orientieren sich eng an dem 1996 geänderten Minenprotokoll:

1. Alle MOTAPM müssen aufspürbar sein.
2. Die Wirkzeit fernverlegter MOTAPM muss begrenzt sein.
3. Der Handel mit MOTAPM unterliegt Verboten und Beschränkungen.

Der 30-Nationen-Vorschlag umfasst 5 Artikel:

Artikel 1 (Allgemeine Bestimmungen) verweist darauf, dass alle relevanten Definitionen aus Artikel 2 des Minenprotokolls auch für das neu zu verabschiedende Protokoll verbindlich sind. Gleiches gilt für die wenigen Bestimmungen des Minenprotokolls mit Relevanz für MOTAPM. Artikel 3 (Detektierbarkeit) verbietet den Einsatz nicht-aufspürbarer MOTAPM.⁹⁴ Falls ein Staat diese Auflage nicht sofort erfüllen kann, hat er die Möglichkeit, eine Übergangsfrist zu erklären, für deren Dauer er sich verpflichtet, die Nutzung dieser MOTAPM auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Artikel 4 (Fernverlegte MOTAPM) verbietet fernverlegte MOTAPM,⁹⁵ sofern sie nicht einen Mechanismus zur Selbstzerstörung oder Selbstneutralisation und einen zusätzlichen Mechanismus zur Selbstdeaktivierung aufweisen. Durch die Wirkzeitbegrenzung soll sichergestellt werden, dass nach 120 Tagen von tausend fernverlegten MOTAPM maximal nur noch eine einzige Mine funktionsfähig ist. Gemäß Artikel 5 (Weitergabe) dürfen verbotene MOTAPM nicht weitergegeben werden. Ist ihr Gebrauch nur eingeschränkt, sollen sich die Vertragsstaaten Zurückhaltung bei der Weitergabe auferlegen. Generell darf die Weitergabe nur an

Finnland, Griechenland, Großbritannien, Guatemala, Japan, Kambodscha, Kanada, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Norwegen, Polen, Rumänien, Schweiz, Serbien-Montenegro, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südkorea, Ungarn, USA (Stand: September 2006).

⁹⁴ Nach dem 1.1.2002 hergestellte MOTAPM müssen Materialien oder Vorrichtungen enthalten, die das Aufspüren durch eine allgemein erhältliche Minensuchausrüstung ermöglichen und dabei ein Signal entsprechend einer zusammenhängenden Masse von 8g Eisen erzeugen. Bei MOTAPM, die vor dem 1.1.2002 hergestellt wurden und konstruktionsbedingt nicht über diese Ausstattung verfügen, ist vor dem Verlegen entsprechendes Material oder eine Vorrichtung fest anzubringen.

⁹⁵ Fernverlegte MOTAPM sind Minen, die nicht unmittelbar an Ort und Stelle verlegt, sondern durch Artillerie, Raketen oder Mörser verschossen oder aus Hubschraubern oder Flugzeugen ausgebracht werden. MOTAPM, die von einem landgestützten Minenwurfsystem in einem Radius von maximal 500m ausgebracht werden, werden nicht als fernverlegt angesehen.

Staaten oder autorisierte staatliche Dienststellen erfolgen.

Deutschland unterstützt dieses neue Protokoll in enger Anlehnung an die USA. Seine Verabschiedung sollte spätestens im Zuge der Überprüfungskonferenz im November 2006 erfolgen.⁹⁶

Empfehlungen der Gruppe von Regierungsexperten⁹⁷

Aufbauend auf dem 30-Nationen-Vorschlag enthalten die Empfehlungen der Regierungsexperten mitunter bekannte, aber auch einige neue Vorschläge zu MOTAPM. Die Experten schlagen erstmals eine Definition dieser Waffengattung vor, und zwar in der Weise, dass es sich dabei um Minen handelt, die nicht als APM bestimmt werden können.⁹⁸ Der Einsatz nicht-aufspürbarer MOTAPM soll grundsätzlich verboten sein, außer in *perimeter-marked areas* (umschlossene gekennzeichnete Gebiete). Als solche sind Flächen definiert, die von militärischem oder anderem autorisiertem Personal überwacht bzw. durch Umzäunung oder andere Mittel so geschützt werden, dass Zivilpersonen sie nicht betreten können. Auch nicht-fernverlegte MOTAPM,⁹⁹ die über keinen Mechanismus zur Selbstzerstörung bzw. Selbstneutralisation und Selbstdeaktivierung verfügen, dürfen nur in *perimeter-marked areas* ausgebracht werden. Staaten können einen Aufschub von bis zu 12 Jahren für sich in Anspruch nehmen, falls sie die Auflagen zur Wirkzeitbegrenzung und Detektierbarkeit nicht fristgerecht erfüllen können. Darüber hinaus führen die Empfehlungen allgemeine, mit Artikel 3 des Minenprotokolls vergleichbare Beschränkungen für den Einsatz von MOTAPM auf. Schließlich enthält das Dokument auch Bestimmungen über die Aufzeichnung von Minen, den Umgang mit diesbezüglichen Informationen, die

⁹⁶ Noch während der Verhandlungen zum Minenprotokoll (1995/96) waren Vorschläge für Verbote oder Einschränkungen des Gebrauchs von AFM auf breite Ablehnung gestoßen.

⁹⁷ Group of Governmental Experts of the States Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which May be Deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects, *Set of Recommendations on Mines Other Than Anti-Personnel Mines (MOTAPM)*, CCW/GGE/XII/WG.2/1/Rev.2, 22.11.2005.

⁹⁸ Relevant für die Bestimmung als APM ist die Definition des Minenprotokolls.

⁹⁹ Nicht-fernverlegte MOTAPM werden von landgestützten Systemen im Radius von weniger als 500m ausgebracht (z.B. durch Minenwerfer) oder von Hand verlegt.

Räumung von MOTAPM und die Kennzeichnung von *perimeter-marked areas*.

Den Vorschlägen der Experten ist ein technischer Anhang angefügt, der die vorab aufgeführten allgemeinen Auflagen präzisiert. Teil A dieses Anhangs enthält rechtlich verbindliche Normen zur Aufzeichnung verlegter MOTAPM (z.B. Ort, Anzahl, Art, Zünder, Wirkzeit), eine herstellungsorientierte Kennzeichnungspflicht sowie (dem Minenprotokoll entsprechend) obligatorische internationale Zeichen für Minenfelder und verminten Gebiete. Teil B soll auf freiwilliger Basis umgesetzt werden (Best Practices). Minenfelder sollen vor, während und nach Kampfhandlungen markiert und überwacht werden, um ein Betreten durch Zivilisten wirksam auszuschließen. Nach Ende der Kampfhandlungen sind die Unterlagen über verlegte Minen auszutauschen. Auch technische Einzelheiten zur Selbstzerstörung bzw. Selbstneutralisation und Selbstdeaktivierung von MOTAPM sind aufgeführt.¹⁰⁰ Neu sind die Empfehlungen zur Beschaffenheit von Zündern und Sensoren von MOTAPM. Sie werden entsprechend ihrer Empfindlichkeit in drei Kategorien unterteilt, orientiert an einer möglichen Auslösung durch Personen.¹⁰¹ Mit Ausnahme der sichersten Kategorie sollen in Zukunft alle MOTAPM Multi-Sensor-Zündertechnologien besitzen, um das Risiko einer versehentlichen Auslösung durch Menschen zu minimieren. Die Staaten sind aufgefordert, die Konstruktionsbestimmungen, soweit praktisch durchführbar, einzuhalten und den Gebrauch besonders sensibler Zünder zu vermeiden.

Die Empfehlungen der Regierungsexperten sind umfangreicher als der 30-Nationen-Vorschlag. Da sie bereits bestimmte Kompromisspositionen wie zum Beispiel alternative Ansätze oder erweiterte Fristen vorwegnehmen, kann ihr Charakter als etwas »weicher« bezeichnet werden.

Stand der Verhandlungen

Die Verabschiedung des angestrebten Protokolls über MOTAPM ist während der Vertragsstaatenkonferenz im November 2005 am Widerstand Chinas, Russlands und Pakistans gescheitert. Diese Länder sehen sich wegen teilweise instabiler Grenzregionen einer völlig anderen Bedrohungslage ausgesetzt als die Befürworter des 30-Nationen-Vorschlags. Nicht-detektierbare und nicht-wirkzeitbegrenzte MOTAPM sind für sie unverzichtbare Mittel zur Sicherung ihrer Grenzen und zum Schutz einer sensiblen Infrastruktur. Außerdem bewerten sie (insbesondere Russland) die humanitären Auswirkungen von AFM als nicht so gravierend und schätzen den humanitären Nutzen wirkzeitbegrenzter und detektierbarer MOTAPM in ihren Hoheitsgebieten geringer ein. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass sie auch oder vor allem die mit einem neuen Protokoll verbundenen Kosten für technische Anpassungen vermeiden wollen.¹⁰²

Damit ist bereits erkennbar, dass zumindest diese drei Staaten die Empfehlungen der Regierungsexperten in der vorliegenden Fassung kaum akzeptieren werden. Dennoch werden die Gespräche mit Blick auf die 3. Überprüfungskonferenz zum VN-Waffenübereinkommen im November 2006 fortgesetzt. Im Rahmen dieser Vorgespräche wird sich herausstellen, zu welchen Kompromissen Russland, China und Pakistan möglicherweise doch bereit sind, und gegebenenfalls auch, welcher politische Druck insbesondere anlässlich der anstehenden Überprüfungskonferenz auf sie ausgeübt werden sollte.

100 Abweichend von im 30-Nationen-Vorschlag geforderten 30 Tage-Frist, nach deren Ablauf noch maximal 10% der verlegten MOTAPM aktiviert sein dürfen, sehen die Empfehlungen eine 45-tägige Frist vor.

101 Kategorie 1: Zünder, die konstruktionsbedingt äußerst empfindlich sind (z.B. Stolperdraht, Knickzünder); Kategorie 2: Zünder, die so konstruiert werden können, dass sie nicht übermäßig empfindlich sind, am besten aber in Verbindung mit anderen (z.B. akustischen oder seismischen) Zündern verwendet werden sollten; Kategorie 3: Zünder, die so konstruiert werden können, dass sie nicht übermäßig empfindlich sind und den Sicherheitsrichtlinien entsprechen (z.B. Druck- und magnetische Zünder).

102 Zum Scheitern der Verhandlungen vgl. Wade Boese, »Anti-Vehicle Mines Proposal Falters«, in: *Arms Control Today*, 36 (Januar/Februar 2006) 1, S. 37.

Entwicklungsperspektiven – Möglichkeiten und Grenzen

Ottawa-Konvention

Möglichkeiten

Die Umsetzung der Ottawa-Konvention bietet gute Chancen der »Vernichtung aller gelagerten APM« (Artikel 4) sowie der »Einstellung ihrer Produktion« (Artikel 1). Was das Gebot der Vernichtung aller gelagerten APM anbelangt, konnte bislang jeder Vertragsstaat die vorgeschriebene Vierjahresfrist einhalten.¹⁰³ Damit sank die Zahl der Staaten, die Antipersonenminen bevorraten, von 131 Mitte der neunziger Jahre auf heute geschätzte 50. Bei 38 Staaten konnte die Einstellung ihrer Produktion erreicht werden.¹⁰⁴ Doch es gibt noch eine Reihe von Herausforderungen: Weißrussland und die Ukraine verfügen über die höchsten APM-Bestände der Ottawa-Vertragsstaaten. Ein großer Teil davon sind Minen vom Typ PMF-1, deren Vernichtung technisch und finanziell besonders aufwendig ist. Die Bestandsvernichtung zum Beispiel der Ukraine schreitet mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission zwar voran, wird aber vermutlich noch einige Jahre in Anspruch nehmen.¹⁰⁵ Im Fall Weißrusslands kann zurzeit noch nicht von einem fristgerechten Abschluss ausgegangen werden.

Trotz mancher noch uneingelöster Verpflichtungen verläuft die Umsetzung der beiden Ziele Vernichtung und Produktionsstopp positiv. In der überwiegenden Zahl der Fälle werden sie fristgerecht erfüllt. Die Vertragsstaaten sollten diesen Erfolg klar herausstellen, um die Realisierbarkeit der Konventionsziele aufzuzeigen. Um die erfreuliche Entwicklung zu festigen, sollten die Geber die Vernichtung aller gelagerten

APM sowie die Einstellung ihrer Produktion in den Mittelpunkt ihrer weiteren Förderung stellen. Darauf aufbauend sollte geprüft werden, welche Staaten die Vernichtung ihrer APM nachweislich nicht finanzieren können und aus diesem Grund mit ihrem Beitritt zögern. Aus den Reihen dieser Staaten dürften sich bei angemessener finanzieller Unterstützung neue Mitglieder gewinnen lassen. Der Förderung der europäischen Staaten Ukraine und Weißrussland gebührt dabei besondere Aufmerksamkeit. Die Kooperation mit der Ukraine sollte fortgesetzt und die Vernichtung ihrer APM als Voraussetzung für weitere Beihilfen genau beobachtet werden. Im Fall Weißrusslands sollten Deutschland und die EU ihre Förderung der Vernichtung der PMF-1 von Zugeständnissen in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abhängig machen.

Die Ratifizierung der Ottawa-Konvention durch alle EU-Staaten erscheint erreichbar, denn lediglich Finnland und Polen fehlen noch. Finnland hat die Konvention als einziges EU-Mitglied noch nicht unterzeichnet, jedoch angekündigt, ihr 2012 beizutreten.¹⁰⁶ Polen ist dagegen seit 1997 Unterzeichnerstaat, hat die Konvention aber bisher nicht ratifiziert. Allerdings gab Polen 2004 während der 1. Überprüfungskonferenz seine Absicht bekannt, den Ratifizierungsprozess einzuleiten. Obwohl die Dokumente offenbar schon vorbereitet wurden und Beratungen hierzu stattfinden, steht der eigentliche Akt der Ratifizierung durch die neue polnische Regierung immer noch aus.¹⁰⁷

Die Unterzeichnung und Ratifizierung der Ottawa-Konvention durch alle EU-Staaten wäre ein bedeutendes Signal, dass Europa deren Ziele geschlossen unterstützt. Deutschland sollte daher konsequent auf die neue Regierung in Warschau einwirken, damit der Ratifizierungsprozess bis spätestens 2007 abgeschlossen

¹⁰³ Auch einzelne Nicht-Vertragsstaaten, wie z.B. Russland oder China, haben nicht genau bekannte Bestände an APM vernichtet.

¹⁰⁴ Darunter befinden sich auch Nicht-Vertragsstaaten der Ottawa-Konvention, nach Angaben der ICBL: Ägypten, Finnland, Irak, Israel und Polen.

¹⁰⁵ Die Europäischen Kommission unterstützte 2005 die Vernichtung der 5,9 Mio. ukrainischen PMF-1 mit ca. 6 Mio. Euro, ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2005: Toward a Mine-Free World, Antipersonnel Mine Stockpiles and Their Destruction, Signatories*, <<http://www.icbl.org/lm/2005/intro/banning.html#fnB20>> (eingesehen am 13.6.2006).

¹⁰⁶ ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2006* [wie Fn. 12], *Finland*, <www.icbl.org/lm/2006/finland.html> (eingesehen am 21.9.2006). Finnlands Gründe, die Ottawa-Konvention bislang nicht zu unterzeichnen, beruhen überwiegend darauf, dass das Land den Einsatz von Landminen im Fall einer Bedrohung durch Russland vorsieht.

¹⁰⁷ ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2006* [wie Fn. 12], *Poland*, <www.icbl.org/lm/2006/poland.html> (eingesehen am 21.9.2006).

sen werden kann. Finnland hat am 1. Juli 2006 die EU-Ratspräsidentschaft übernommen. Vor diesem Hintergrund könnten die übrigen Mitglieder der Union von Helsinki durchaus ein Bekenntnis fordern, dass auch Finnland die Konvention unterstützt, verbunden mit einer Aussage über den finnischen Planungsstand des Beitritts. Außerdem sollten Deutschland und die EU-Partner die innerstaatliche Diskussion über den Einsatz von APM, die vorbereitenden Maßnahmen der finnischen Streitkräfte zur Entfernung der APM aus den Einsatzkonzepten sowie die parlamentarischen oder ministeriellen Beschlüsse im Vorfeld einer Unterzeichnung der Konvention aufmerksam verfolgen.

Die Bestimmungen der Ottawa-Konvention strahlen auch auf Nicht-Mitgliedstaaten und NSAG aus. Daher kann von einer Entwicklungsperspektive »parallel zur Ottawa-Konvention« gesprochen werden. Viele Staaten, für die eine Unterzeichnung nicht in Frage kommt, teilen einzelne oder mehrere ihrer Ziele. Beispielsweise haben einige Staaten ihre Produktion von APM vollständig eingestellt.¹⁰⁸ Andere, wie Russland und China, haben große Bestände vernichtet, wenngleich der exakte Umfang nicht genau bekannt ist. Die USA und Russland besaßen bereits vor Verabschiedung der Konvention Exportmoratorien für APM, China erließ das seinige 1996.¹⁰⁹ Auch NSAG orientieren sich zunehmend an den Zielen des Abkommens.

Offenbar sind einzelne Ziele auch außerhalb der Konvention diskutier- und verhandelbar. Staaten, deren Beitritt momentan nicht sehr wahrscheinlich ist, könnten also wenigstens zur Erfüllung von Einzelzielen ermuntert werden. Die Prioritäten einer eventuellen finanziellen Unterstützung könnten in Abhängigkeit von der Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Staates gesetzt werden. Auch sollten Nicht-Vertragsstaaten zur freiwilligen Anwendung eines umfassenderen Begriffs von »Antipersonenmine« aufgefordert werden. Daneben sollte auch die Bereitschaft von NSAG verstärkt gefördert werden, im Rahmen des Geneva Call Deed of Commitment Auflagen zu erfüllen, die denen der Ottawa-Konvention vergleichbar sind. Schließlich dürfte es auch nicht schaden, die NSAG dafür zu sensibilisieren, dass sie

selbst Opfer der von ihnen geförderten Landminenbedrohung werden können.

Grenzen

Die 1. Überprüfungskonferenz und das 6. Vertragsstaatentreffen orientierten sich ausschließlich an der Umsetzung bereits festgelegter Ziele der Ottawa-Konvention. Neue Anstöße zur Änderung oder Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlage gingen nicht von ihnen aus. Die Entwicklungsperspektive der Konvention beschränkt sich damit zunächst darauf, dass ihre Bestimmungen vertragsgemäß umgesetzt werden. Dementsprechend findet auch die Diskussion um eine Erweiterung des Begriffs »Antipersonenmine« in den offiziellen Dokumenten der Ottawa-Konvention keinen Niederschlag. Da einige Staaten die Begriffserweiterung und die daraus resultierenden Auflagen wahrscheinlich nicht akzeptieren werden, sollte auf eine formale Neudefinition von »Antipersonenmine« wegen der möglicherweise negativen Auswirkungen auf den Universalisierungsprozess verzichtet werden. Vertragsstaaten mit Interesse an einer umfassenderen Definition bleibt daher vorerst nur die Möglichkeit, sie auf freiwilliger Basis anzuwenden und politischen Druck auf andere Staaten ausüben, sich dieser Praxis anzuschließen. Deutschland, das aus eigenem Antrieb nicht mehr über AFM verfügt, die auch durch Personen unbeabsichtigt ausgelöst werden können, sollte diese Praxis offensiv vertreten, um andere Länder dazu zu bewegen, ihre Landminenpolitik jenseits der vertraglichen Grundlage zu ändern.

Die Umsetzung der Vertragsziele »Vernichtung von APM in verminten Gebieten« (Artikel 5) und »Internationale Kooperation und Hilfe« (Artikel 6) entwickelt sich nicht zufriedenstellend. Die Vernichtung von APM in verminten Gebieten verläuft offenbar nicht fristgerecht. Obwohl Anzahl und Umfang der Minenräumaßnahmen leicht zunehmen, werden Fristverlängerungen über die Zehnjahresfrist hinaus immer wahrscheinlicher. Länder wie zum Beispiel Bosnien-Herzegowina, Niger, Tschad oder Kroatien, werden trotz eigener Bemühungen und fremder Unterstützung ihre zeitlichen Vorgaben (bis 2009 bzw. 2010) voraussichtlich nicht einhalten. Auch die Mittel, die für Opferhilfe und Rehabilitation (Artikel 6) bereitgestellt werden, müssen – zumal angesichts stagnierender Zuwendungen (siehe folgender Absatz) und einer steigenden Gesamtzahl aller Landminenopfer –

¹⁰⁸ Wie Fn. 104.

¹⁰⁹ Exportmoratorien für APM: USA seit 1992, Russland seit 1994, China seit 1996. Allerdings gelten das russische und chinesische Exportmoratorium nicht für alle APM, sondern nur für solche, die nicht den Bestimmungen des Minenprotokolls entsprechen.

als nicht ausreichend angesehen werden. Ungeachtet dessen, dass die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung zur Räumung, Vernichtung und Opferhilfe im NAP und ZPR erneut erklärt haben, liegt der Grund für die Verzögerungen auf der Hand: die knappen finanziellen Ressourcen. Eine Aufstockung der Finanzmittel ist also zur Umsetzung der beiden oben genannten Ziele unvermeidlich. Die Höhe der zur Verfügung gestellten Gelder sollte sich am Anstieg der Gesamtzahl der Landminenopfer und an der Zahl der weltweit zu räumenden oder zu vernichtenden Landminen orientieren. Auch Deutschland sollte überlegen, ob angesichts seiner bedeutenden Stellung innerhalb der Konvention die Mittel für die beiden kritischen Bereiche als hinreichend angesehen werden können.

Während die Zuwendungen von 1992 bis 2004 konstant anstiegen, stagniert die Finanzierung der Ottawa-Konvention seither. Ein großer Teil des jüngsten Anstiegs muss zudem auf den gesunkenen Wert des US-Dollars zurückgeführt werden.¹¹⁰ Im Vergleich zu 2004 (399 Mio. US-Dollar) sanken die Ausgaben im Jahr 2005 (376 Mio. US-Dollar) um 6 Prozent. Auch erscheinen die von 1992 bis 2005 aufgebrauchten 2,9 Milliarden US-Dollar im Verhältnis zu den 30 bis 100 Milliarden, die die vollständige Beseitigung des Landminenproblems Schätzungen zufolge kosten wird, als nicht ausreichend. Sie entsprechen gerade einmal 9,7 Prozent des veranschlagten Finanzierungsvolumens.¹¹¹ Da mit einem signifikanten Anstieg der Zuwendungen in naher Zukunft nicht zu rechnen ist, könnte es angesichts der Probleme bei der Fristerfüllung und Finanzierung zweckdienlicher (und motivierender) sein, im Rahmen der Zehnjahresfrist nicht die vollständige Räumung aller Gebiete, sondern lediglich festzulegender »Gebiete von besonderer Bedeutung« anzustreben. Als solche würden etwa Flächen gelten, die für den Verkehr, die wirtschaftliche Entwicklung oder die Versorgung wichtig sind.¹¹² Zusätzlich ist die

(vorläufige) Akzeptanz »wirkungsfreier Gebiete« vorstellbar, in denen zwar Landminen verlegt sind oder vermutet werden, die aber zum Beispiel wegen ihrer Abgelegenheit keine grundsätzliche Gefahr für die Bevölkerung darstellen. Voraussetzung ist, dass die Gebiete bekannt sind, die Bevölkerung ausreichend gewarnt und ihre wirtschaftliche Nutzung nicht vorgeesehen ist. Eine solche neue Zielsetzung wäre bei nahezu gleichem humanitärem Nutzen leichter und kostengünstiger umsetzbar als die bisherige Praxis und könnte auch dazu führen, dass die Beitrittschwelle von Nicht-Vertragsstaaten sinkt. Eine entsprechende Anpassung der Vertragsgrundlage sollte daher geprüft werden.

Auch der Universalisierung der Konvention sind Grenzen gesetzt. Dies zeigt sich, wenn man die Aussicht auf eine Mitgliedschaft der drei ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats, USA, Russland und China abwägt. Im Fall der USA ist eine Unterzeichnung in Anbetracht ihrer seit 2004 betriebenen Landminenpolitik ausgeschlossen.¹¹³ Dagegen liegt eine künftige Mitgliedschaft Russlands oder Chinas eher im Bereich des Möglichen, da beide Länder mehrfach betont haben, die Ziele der Konvention zu unterstützen.¹¹⁴ Es gibt noch weitere Anzeichen, die aber nicht überbewertet werden sollten: Zum Beispiel hat Russland die Reduzierung seiner APM von 26,5 auf 3 Millionen Stück bis 2015 angekündigt.¹¹⁵ China nahm an der 1. Überprüfungskonferenz in Nairobi und am 6. Vertragsstaatentreffen in Zagreb als Beobachter teil (Russland allerdings nicht). Da aber in beiden Fällen der politische Wille zu einem Verzicht auf APM nicht erkennbar ist, verbleiben damit gerade diejenigen Staaten außerhalb des Regimes, die eine besondere politische Vorbild- und Vorreiterfunktion besitzen und an deren Politik sich andere Nicht-Mitgliedstaaten orientieren.¹¹⁶ Im Fall der USA sollte deren Haltung gegenüber der Ottawa-Konvention

110 Angaben ICBL [wie Fn. 12]: 2002: 324 Mio. US-Dollar; 2003: 339 Mio. US-Dollar; 2004: 399 Mio. US-Dollar; 2005: 376 Mio. US-Dollar.

111 Bezogen auf die Maximalschätzung von 100 Mrd. US Dollar betragen die Aufwendungen ca. 2,9%.

112 Die USA haben im Juni 2005 einen ähnlichen Vorschlag unterbreitet. Unter Hinweis darauf, dass manche Minenfelder die Kosten ihrer Räumung nicht wert sind, regten sie an, minenverseuchten Gebieten entweder den Status »mine safe« oder »mine impact-free« zuzuweisen, um die Zuwendungen auf die wirklich dringlichen humanitären und wirtschaftlichen Probleme zu richten. James Lawrence, Bureau of Political-Military Affairs, U.S. Department of State, »Reducing the Harm Inflicted by Persistent Landmines«, Prepared Statement

of the US at the Plenary of the Intersessional Standing Committee Meeting of the Anti-Personnel Mine Treaty, Genf, 14.6.2005, in: ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2005: United States of America* [wie Fn. 46].

113 Die Mitgliedschaft aller NATO-Staaten in der Ottawa-Konvention ist damit also nicht erreichbar.

114 Vgl. russische und chinesische Statements in den jeweiligen Country Reports der ICBL <www.icbl.org/campaign/annual_reports> (eingesehen am 8.6.2006).

115 Dabei könnte es sich aber auch um bereits alte und überlagerte APM handeln.

116 Zum Beispiel Südkorea an der Landminenpolitik der USA und eine Anzahl Nachbarstaaten Russlands und Chinas an deren Landminenpolitik.

einstweilen akzeptiert werden. Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit mit Washington kann beim VN-Waffenübereinkommen liegen. Russland und China sollten dagegen an ihre Statements erinnert werden. Ihre Mitgliedschaft ist wegen ihres Einflusses auf die Landminenpolitik der an sie grenzenden Staaten mittel- bis langfristig in hohem Maße wünschenswert.

Ein weiterer begrenzender Faktor ist die offenbar sinkende Zahl neuer Mitgliedstaaten. Während 2002 und 2003 noch 8 bzw. 11 Staaten ihre Ratifizierungunterlagen hinterlegten, waren es 2004 und 2005 noch 3 bzw. 4, im laufenden Jahr 2006 bislang 3 Staaten. Dies könnte bedeuten, dass unter den aktuellen Rahmenbedingungen die Anzahl der Staaten, die für eine Mitgliedschaft noch in Frage kommen, offenbar nicht mehr wächst. Deutschland sollte daher darauf drängen, dass ebendiese Rahmenbedingungen erleichtert werden.

In der Summe bedeutet dies erstens, dass Deutschland und die EU-Partner auf die ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats Russland und China einwirken sollten, damit diese der Ottawa-Konvention mittel- bis langfristig beitreten. Zweitens muss über die Lockerung von Auflagen der Konvention nachgedacht werden, um durch erreichbarere Ziele neue Mitglieder zu gewinnen. Und es bedeutet drittens, dass die finanziellen Aufwendungen erhöht werden müssen. Denn dies ist eine Voraussetzung, um neue Mitglieder anzuziehen und dem Ziel der Universalität des Abkommens näher zu kommen.

VN-Waffenübereinkommen

Möglichkeiten

Da alle fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats das Minenprotokoll ratifiziert haben, können im Rahmen dieses Übereinkommens die politischen Einflussmöglichkeiten insbesondere der USA, Russlands oder Chinas genutzt werden. Mittel- bis langfristig steckt in dieser Konstellation ein hohes Potential für den Prozess der Universalisierung des Protokolls. Deutschland sollte sich daher weiterhin dafür einsetzen, dass Nicht-Vertragsstaaten dem Minenprotokoll beitreten, und dabei die Einflussmöglichkeiten der USA, Russlands oder Chinas nutzen.

Da bereits alle Staaten der EU und der NATO das Minenprotokoll unterzeichnet haben,¹¹⁷ könnten neue Mitglieder zum Beispiel unter jenen 31 Staaten gesucht werden, die weder dem Minenprotokoll noch der Ottawa-Konvention angehören.¹¹⁸ Das Ziel wäre es, diese Länder vom Beitritt zu wenigstens einem der beiden Regime der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen zu überzeugen. Eine erste Auswahl könnte diejenigen Staaten einbeziehen, die den Wunsch nach Mitgliedschaft in der EU oder der NATO oder nach Kooperation mit diesen Organisationen geäußert haben. Dies würde zum Beispiel für Georgien gelten, das eine Mitgliedschaft in der NATO anstrebt, oder Ägypten als Partner im NATO-Mittelmeerdiallog.

Ein umfassendes Verbot von MOTAPM ist aufgrund der militärischen Notwendigkeit, die diesen Kampfmitteln allgemein zuerkannt wird, gegenwärtig nicht realisierbar. Da MOTAPM in den Regimen der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen bisher nur geringfügige Beachtung fanden, eröffnet die angestrebte Verabschiedung des neuen Protokolls zum VN-Waffenübereinkommen über das Verbot oder Einschränkungen des Gebrauchs von MOTAPM neue Chancen.¹¹⁹ Die Verhandlungen bis zur 3. Überprüfungskonferenz im November 2006 müssen daher von Deutschland dahingehend begleitet werden, dass es auch wirklich zu einer Verabschiedung kommt. Deutschland und seine europäischen Partner sollten zu diesem Zweck weiter das Gespräch mit den gegenüber dem Protokoll skeptisch eingestellten Staaten wie Russland, China oder Pakistan suchen, um deren Zustimmung zu erreichen oder zumindest Kompromissmöglichkeiten auszuloten. Eine Verabschiedung würde auch den Landminenkritikern entgegenkommen, die die bisherige geringe Erfassung von MOTAPM bemängeln. Zugleich würde ein weiterer Schritt zur Stärkung des humanitären Völkerrechts vollzogen.

¹¹⁷ Mit Ausnahme Islands, das über keine Streitkräfte verfügt.

¹¹⁸ Die 31 Staaten sind: Ägypten, Armenien, Aserbaidschan, Bahrain, Georgien, Irak, Iran, Kasachstan, Kirgistan, Kuba, Kuwait, Laos, Libanon, Lybien, Mikronesien, Mongolei, Myanmar, Nepal, Nordkorea, Oman, Palau, Saudi Arabien, Singapur, Somalia, Syrien, Tonga, Tuvalu, Vereinigte Arabische Emirate, Tansania, Usbekistan, Vietnam.

¹¹⁹ Gemäß Frisch/Potocnik bietet das VN-Waffenübereinkommen »die größten Erfolgsaussichten zur Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle bei Antifahrzeugminen«, Thomas Frisch, Igor Potocnik, »Landminen der Bundeswehr. Balance zwischen humanitären Interessen und militärischen Erfordernissen«, in: *Europäische Sicherheit*, 55 (2006) 1, S. 24–28.

Grenzen

Sollte es zu einer Verabschiedung des neuen Protokolls zu MOTAPM kommen, so wären diesem doch Grenzen gesetzt. Denn noch immer konnte im Rahmen der Vorgespräche kein Verhandlungsmandat erreicht werden. Auch lässt bei den USA als einem der beiden frühen Initiatoren des neuen Protokolls nach 5 Jahren zunehmend die Verhandlungsbereitschaft nach.¹²⁰ Es besteht die Gefahr, dass sie die Gespräche vernachlässigen oder sogar abbrechen. Selbst im Fall einer Einigung wäre ein den Bestimmungen des Minenprotokolls vergleichbares Protokoll zu MOTAPM wegen der Haltung Russlands, Chinas und Pakistans schwer erreichbar. Es zeichnet sich eine Kompromisslösung unter Abstrichen von Inhalten des 30-Nationen-Vorschlags und der Empfehlungen der Regierungsexperten ab. Dennoch sollten die Befürworter des neuen Protokolls einen Kompromiss dem Abbruch der Verhandlungen vorziehen. Denn es ist nicht ausgeschlossen, dass heute nicht konsensfähige Änderungen oder Erweiterungen des Protokolls in einigen Jahren realisierbar sind.¹²¹ Ein Abbruch birgt außerdem die Gefahr einer endgültigen Einstellung der Verhandlungen über ein neues Protokoll.

Allerdings kann ein Scheitern der Verhandlungen in Anbetracht der Positionen Russlands, Chinas und Pakistans, die wiederholt die militärische Unverzichtbarkeit nicht-detektierbarer und nicht-wirkzeitbegrenzter MOTAPM betont haben, nicht völlig ausgeschlossen werden. Um einen Verhandlungserfolg wenigstens auf der Basis eines Kompromisses zu gewährleisten, sollten die Befürworter des neuen Protokolls die im November 2006 anstehende 3. Überprüfungskonferenz des VN-Waffenübereinkommens nutzen. Unter Hinweis auf die Möglichkeit ihres Scheiterns könnten sie eine politische Druckkulisse aufbauen, denn weder Russland noch China, noch Pakistan wollen als Verhinderer eines Erfolgs oder gar als Verursacher eines Abbruchs der Verhandlungen angesehen werden. Scheitern diese dennoch, sollten die Befürworter des 30-Nationen-Vorschlags einen separaten Vertrag betreffend MOTAPM anstreben. Dieser könnte ähnliche politische Zugkraft entwickeln wie der Ottawa-Prozess und eine Sogwirkung auf

andere Staaten ausüben, dem neuen Abkommen beizutreten. Deutschland sollte bei einer diesbezüglichen Initiative eine führende Rolle übernehmen, um seine besondere Stellung in der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen zu behaupten.

Dagegen scheint das 1996 geänderte Minenprotokoll seine endgültige Fassung erreicht zu haben, denn Änderungen am Text dieses Vertrags oder diesbezügliche Initiativen bzw. Ideen sind weder Diskussionsgegenstand der Treffen der Vertragsstaaten noch der Regierungsexperten zum VN-Waffenübereinkommen. Da erst 45 Prozent der VN-Mitglieder das Minenprotokoll unterzeichnet haben, sollte zunächst im Vordergrund stehen, die Universalisierung dieser Übereinkunft voranzutreiben, bevor man sich mit ihrer Weiterentwicklung befasst.

Abkürzungen

| | |
|--------|---|
| APM | Antipersonenmine |
| AFM | Antifahrzeugmine |
| GICHD | Geneva International Centre for Humanitarian Demining |
| ICBL | International Campaign to Ban Landmines |
| ICRC | International Committee of the Red Cross |
| MOTAPM | Mines Other than Anti-Personel Mines |
| NAP | Nairobi Action Plan |
| NGO | Non Governmental Organisation |
| NSAG | Non State Armed Groups |
| ZPR | Zagreb Progress Report |

¹²⁰ Vgl. Boese, »Anti-Vehicle Mines Proposal Falters« [wie Fn. 102], S. 37.

¹²¹ Das in seiner ersten Fassung am 10.4.1981 verabschiedete Minenprotokoll wurde am 3.5.1996 geändert. Damit ist demonstriert, dass Änderungen oder die Aufnahme neuer Bestimmungen möglich sind.